ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES

Τμήμα Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

Ανασκόπηση και κατηγοριοποίηση των προσεγγίσεων της περιβαλλοντικά βιώσιμης ανάπτυξης

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Μαρία Κισκινίδου

Αθήνα, 1997

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

-90-
28/2/98

Ε Ι Σ Α Γ Ω Γ Η σελ. 1
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ σελ. 6

ΜΕΡΟΣ Α΄: «ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ»

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΑΣΤΙΚΕΣ ΘΕΩΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΟ ΧΩΡΟ, ΤΗΝ ΠΟΛΗ, ΤΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ σελ. 8
1.1. Αστική Κοινωνιολογία σελ. 9
1.1.1. Αστικός Πολιτισμός σελ.10
1.1.2. Θεωρίες αστικής δομής σελ.10
1.2. Αστική Οικονομία σελ.14
1.2.1. Θεωρίες Χωρικής-Γεωγραφικής Κατανομής των Οικονομικών Δραστηριοτήτων σελ.15
1.2.2. Μικρο-οικονομική Ανάλυση του τόπου εγκατάστασης σελ.17
1.2.3. Μακρο-οικονομία: θεωρίες περιφερειακής πολιτικής και ανάπτυξης σελ.18
1.3. Αστική Πολιτική: αστικός Προγραμματισμός και Σχεδιασμός σελ.20
1.3.1. Μελέτη της τοπικής δομής της εξουσίας σελ.20
1.3.2. Μελέτη του αστικού προγραμματισμού-σχεδιασμού σελ.21
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΠΡΩΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ σελ.25

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΜΑΡΞΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ, ΤΗΣ ΠΟΛΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ ΑΣΤΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ - ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ σελ.29
2.1. Γενικό Αναλυτικό Πλαίσιο και Μεθοδολογία της Μαρξιστικής Προσέγγισης σελ.29
2.2. Μαρξιστική Ανάλυση του Χώρου σελ.31
2.3. Χωρική Οργάνωση των Τρόπων Παραγωγής σελ.32
2.3.1. Χωρική οργάνωση των προκαπιταλιστικών κοινωνιών σελ.32
2.3.2. Η χωρική διάσταση του φεουδαρχικού τρόπου παραγωγής, της πρωταρχικής συσσώρευσης και της βιομηχανικής επανάστασης σελ.33
2.3.3. Η χωρική οργάνωση του μονοπωλιακού καπιταλισμού σελ.34
2.3.4. Η χωρική οργάνωση του πολυεθνικού μονοπωλιακού κεφαλαίου σελ.34

2.4. Χωρική Διαμόρφωση της Καπιταλιστικής Οικονομίας σελ.35
2.4.1. Καπιταλιστική Πόλη και Αστικοποίηση σελ.35
2.4.2. Καπιταλιστική και μητροπολιτική ανάπτυξη σελ.39

2.5. Ο Αστικός Προγραμματισμός-Σχεδιασμός στην Καπιταλιστική Οικονομία: ρύθμιση της συσσώρευσης και πολεοδομία-χωροταξία σελ.43
2.5.1. Κράτος και χωρικές ρυθμίσεις σελ.45
2.5.2. Μητροπολιτική κρίση, μετασχηματισμός της χωρικής ρύθμισης και μεταμορφώσεις του αστικού προγραμματισμού-σχεδιασμού σελ.47
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ σελ.49

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΜΗΤΡΟΠΟΛΕΩΝ σελ.52
3.1. Το Σύστημα Διοίκησης των Μητροπολιτικών Περιοχών της Μεγάλης Βρεττανίας σελ.52
3.2. Το Σύστημα Διοίκησης των Μητροπολιτικών Περιοχών στη Γαλλία σελ.56
3.3. Το Σύστημα Διοίκησης των Μητροπολιτικών Περιοχών στην Ιταλία σελ.57
3.4. Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις στις Ευρωπαϊκές Μητροπόλεις σελ.59

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΠΡΩΤΟΥ ΜΕΡΟΥΣ σελ.61
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΤΡΙΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΩΝ σελ.62

ΜΕΡΟΣ Β΄ : «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΕΩΣ ΣΗΜΕΡΑ»

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ σελ.64
1.1. Ιστορική Αναδρομή του Διοικητικού Θεσμικού Πλαισίου σελ.65
1.2. Οι Αλλαγές στο Διοικητικό Σύστημα της Χώρας με το νέο θεσμικό πλαίσιο - Κριτικές Παρατηρήσεις σελ.83
1.3. Εκταση Εφαρμογής του νέου θεσμικού πλαισίου - Δυσκολίες και Προβλήματα σελ.89
1.4. Εκτιμήσεις και Αξιολόγηση του νέου διοικητικού συστήματος - Συμπεράσματα σελ.91
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΠΡΩΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ σελ.93

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΦΥΣΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ - ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ, ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ σελ.95
2.1. Ιστορική Αναδρομή σελ.95
2.2. Οι φορείς άσκησης χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής και οι αρμοδιότητές τους στη χωροταξία και πολεοδομία σελ.110
2.2.1. Κεντρικό επίπεδο σελ.110
2.2.2. Περιφερειακό επίπεδο σελ.113
2.2.3. Τοπικό επίπεδο σελ.114
2.2.4. Προγραμματικό/Τομεακό επίπεδο σελ.120
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ σελ.125

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ σελ.129
3.1. Εθνικός Οικονομικός Προγραμματισμός σελ.130
3.2. Επίπεδο Χωροταξικής Ζώνης τομεακής Χρήσης σελ.134
3.2.1. Κατοικία σελ.134
3.2.2. Βιομηχανία σελ.138
3.2.3. Τουρισμός σελ.145
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΤΡΙΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ σελ.149

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΑΠΌ ΤΗ ΔΙΕΘΝΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ ΚΑΙ Η ΣΥΣΧΕΤΙΣΗ ΤΟΥΣ ΜΕ ΤΗ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ ΚΑΙ ΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ σελ.153
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΤΕΤΑΡΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ σελ.159

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΜΕΡΟΥΣ σελ.161

ΜΕΡΟΣ Γ΄ : «ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΤΤΙΚΗ»

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΘΗΝΑΪΚΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΟΧΗΣ ΚΑΙ Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ - ΓΕΝΙΚΟ ΠΡΟΦΙΛ ΤΗΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ - ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΟΡΙΩΝ ΤΗΣ σελ.165
1.1. Δημιουργία αθηναϊκής αστικής περιοχής σελ.165
1.2. Γενικό προφίλ της Πρωτεύουσας: Κύρια Χαρακτηριστικά της Περιφέρειας Πρωτευούσης σελ.170
1.3. Η έννοια της μητροπολιτικότητας για την Αθήνα-Αττική και κριτήρια οριοθέτησης μητροπολιτικού κέντρου και μητροπολιτικής περιοχής της Αττκής σελ.189
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΠΡΩΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ σελ.194

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΘΕΣΗ, ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ σελ.195
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ σελ.207

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΣΧΕΔΙΑΣΤΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΤΤΙΚΗ σελ.208
3.1. Το Χρονικό των Μελετών και θεσμικές παρεμβάσεις στην Πρωτεύουσα - Μακροκλίμακα σελ.208
3.2. Η Πολεοδομία στην πράξη - Μικροκλίμακα σελ.233
3.3. Παρεμβάσεις στη Διοικητική Οργάνωση της Αττικής σελ.237
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΤΡΙΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ σελ.242

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΤΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΑ ΚΑΙ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ σελ.244
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΤΕΤΑΡΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ σελ.249

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΙΡΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ σελ.250
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΠΕΜΠΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ σελ.258

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Ο ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΑΤΤΙΚΗ ΣΗΜΕΡΑ σελ.259
6.1. Ρυθμιστικό Σχέδιο και Πρόγραμμα Προστασίας Περιβάλλοντος της Αττικής σελ.259
6.2. Τα μεγάλα έργα - Εθνικό σκέλος του ΚΠΣ 2 σελ.282
6.3. ΠΕΠ Αττικής - Περιφερειακό σκέλος του ΚΠΣ 2 σελ.290
6.4. Η αντιστοιχία στόχων και προβλεπόμενων έργων στα προγράμματα: ΡΣΑ, ΠΕΠ και ΚΠΣ 2 σελ.294
6.5. Βαθμός υλοποίησης των έργων και μέτρων & βαθμός αντιστοιχίας τους με τους στόχους του ΡΣΑ σελ.295
6.6. Επικαιροποίηση του ΡΣΑ και σύγχρονες τάσεις εξέλιξης της μητροπολιτικής περιοχής Αττικής σελ.301
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΕΚΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ σελ.304

Ε Π Ι Λ Ο Γ Ο Σ: Διαμόρφωση Πρότασης για τη Διαχείριση της Αττικής σελ.305

ΕΙΣΑΓΩΓΗ
Βασικές έννοιες, σκοπός και δομή της εργασίας.

Ο προσδιορισμός και καθορισμός διαφόρων βασικών εννοιών που αφορούν την παρούσα εργασία είναι έργο δύσκολο και αμφιλεγόμενο κυρίως γιατί πίσω από κάθε προσδιορισμό μιας έννοιας κρύβεται το ιδεολογικό της υπόβαθρο, πράγμα που σημαίνει ότι έτσι μπορεί να προκαθορίσει κανείς την κατεύθυνση αλλά κυρίως και τα συμπεράσματα μιας εργασίας ή μιας μελέτης. Ωστόσο, κάποιες αρχικές εννοιολογικές διευκρινίσεις μέσα σε γενικά πλαίσια επιβάλλονται προκειμένου για την εξοικείωση του αναγνώστη με το αντικείμενο που πραγματεύεται η κάθε μελέτη.

Οι έννοιες που πρόκειται να διευκρινιστούν και να οριοθετηθούν είναι: προγραμματισμός, σχεδιασμός, χωροταξία, πολεοδομία, περιφέρεια, περιφερειακή ανάπτυξη, αποκέντρωση, καθώς και οι σχέσεις και αλληλεξαρτήσεις μεταξύ τους.

Ενας γενικός ορισμός της <u>έννοιας του προγραμματισμού</u> είναι: η συνειδητή προσπάθεια να συνδυαστούν κατάλληλα τα μέσα που διαθέτει κανείς προκειμένου να πετύχει όσο γίνεται καλύτερα μέσα σε ορισμένο χρονικό διάστημα τους σκοπούς που επιδιώκει. Αυτός είναι ένας ορισμός "άχρωμος" και "άοσμος" καθώς τοποθετείται έξω από συγκεκριμένες συνθήκες, συγκεκριμένες κοινωνίες, τεχνικοοικονομικές δυνατότητες, ιδεολογικοποιήσεις και νομοθετικά διοικητικά πλαίσια. Ο κάθε προγραμματισμός διαφοροποιείται σε επίπεδο κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης και σε μορφές του πολιτικού συστήματος.

Ο <u>σχεδιασμός</u> είναι η συγκεκριμενοποίηση του προγράμματος σε παραστατικά και εικονογραφικά σχέδια και αποτελεί την μορφοποίηση του προγράμματος. Μπορεί να πει κανείς ότι ο σχεδιασμός είναι μια από τις μορφές κατάληξης και υλοποίησης του προγραμματισμού.

Ο προγραμματισμός και σχεδιασμός εμφανίζονται με κάποιες μορφές στο χώρο που συνιστούν τη γεωγραφική του κλίμακα. Ετσι, μιλάμε για εθνικό, περιφερειακό και τοπικό προγραμματισμό που ο καθένας αναφέρεται σε μέσα, στόχους, σκοπούς και επιδιώξεις στο αντίστοιχο γεωγραφικό-χωρικό επίπεδο. Και τα τρία επίπεδα του προγραμματισμού-σχεδιασμού θα πρέπει να συσχετίζονται μεταξύ τους ως προς τα μέσα και τους σκοπούς τους κι όχι να κυριαρχεί το ένα επίπεδο στα υπόλοιπα. Μπορεί, επίσης, να γίνει διάκριση των επιπέδων προγραμματισμού-σχεδιασμού κατά τομέα κοινωνικοοικονομικών δραστηριοτήτων και αναγκών, έτσι ώστε να μιλάμε για τομεακό, διατομεακό και συνολικό προγραμματισμό-σχεδιασμό[1].

Μία άλλη ομαδοποίηση των μορφών του προγραμματισμού-σχεδιασμού μπορεί να είναι με κριτήριο τα αντικείμενα και τους στόχους τους[2]. Η ομαδοποίηση γίνεται με βάση την κατηγοριοποίηση των στόχων και των αντικειμένων, όπου διακρίνονται στόχοι και αντικείμενα που αφορούν στον τομέα της παραγωγής, της κατανάλωσης, των γενικών συνθηκών παραγωγής, της γαιοπροσόδου. Κατ' επέκταση μπορούμε να έχουμε προγραμματισμό στην παραγωγή, προγραμματισμό στη σφαίρα της κατανάλωσης, προγραμματισμό των γενικών συνθηκών παραγωγής, προγραμματισμό στον τομέα της γαιοπροσόδου. Ο προγραμματισμός σε καθένα από τους παραπάνω τομείς διαφοροποιείται με την έννοια ότι δεν είναι το ίδιο σύστημα προγραμματισμού που επεμβαίνει στον κάθε τομέα χωριστά. Ωστόσο, ούτε πρόκειται για τομείς διαφορετικούς μέσα στον προγραμματισμό-σχεδιασμό, αλλά για διαφορετικού τύπου πρακτικές που ενοποιούνται στο επίπεδο του κράτους ή των θεσμών διαχείρισης[3].

Οσα ειπώθηκαν παραπάνω ισχύουν και για τον πολεοδομικό και χωροταξικό προγραμματισμό-σχεδιασμό, αλλά υπάρχουν και ιδιαίτερα ζητήματα στην ειδική περίπτωση της χωρικής επέμβασης.

Πολύ χοντρικά, "ο πολεοδομικός και χωροταξικός προγραμματισμός-σχεδιασμός αφορά στη χωροθέτηση των οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων, δηλαδή στην οργάνωση των χρήσεων γης, την εξασφάλιση και βελτίωση των δικτύων υποδομής και την κατανομή των κοινωνικών εξυπηρετήσεων που για διάφορους λόγους δεν αναλαμβάνει η ιδιωτική οικονομία."[4]. Ο παραπάνω ορισμός της χωρικής επέμβασης οδηγεί στο ότι αυτή στοχεύει στον εξορθολογισμό της χωρικής κατανομής των δραστηριοτήτων. Ειδωμένος, όμως, μέσα στην οικονομία της ελεύθερης αγοράς κάθε άλλο παρά τέτοιο στόχο έχει, αντιθέτως ο στόχος της χωρικής επέμβασης είναι η εξομάλυνση των συγκρούσεων και η εξασφάλιση των προϋποθέσεων για την ομαλή λειτουργία του υφιστάμενου παραγωγικού και πολιτικοκοινωνικού συστήματος[5].

Η έννοια της Περιφέρειας είναι δύσκολο να προσδιοριστεί καθώς εξαρτάται από τους σκοπούς που πρόκειται κάθε φορά να εξυπηρετήσει και τα κριτήρια που θα χρησιμοποιηθούν για την οριοθέτησή της. Κάθε επιστημονικός κλάδος δίνει και το δικό του ορισμό της Περιφέρειας, αλλά κοινό χαρακτηριστικό όλων των ορισμών είναι η θεώρηση της περιφέρειας ως μια γεωγραφική περιοχή που μπορεί να ερευνηθεί σαν ενιαίο σύνολο[6]. Ενας πιο πλήρης ορισμός είναι αυτός του Ν. Ι. Κόνσολα[7]: "Περιφέρεια είναι μια δυναμική γεωγραφική ενότητα που τα όριά της επηρεάζονται από τις διαχρονικές μεταβολές των κοινών ή συμπληρωματικών χαρακτηριστικών των χωρικών μονάδων από τις οποίες συντίθεται." Η οριοθέτηση των περιφερειών γίνεται με διάφορα κριτήρια ιεράρχησης. Για τους σκοπούς μελέτης και συστηματικής ανάλυσης των περιφερειών μπορεί να χρησιμοποιηθεί η ταξινόμηση του Boudeville που περιλαμβάνει τρεις τύπους περιφερειών: ομοιογενείς, πολικές και προγραμματισμού[8]. Αλλο κριτήριο σημαντικό ταξινόμησης των περιφερειών είναι ο βαθμός ανάπτυξης, όπου δίνονται οι εξής περιφέρειες: αναπτυγμένες (υποδιάκριση σε περιφέρειες ισόρροπης ανάπτυξης και σε περιφέρειες κορισμένες ή συμφορημένες), φθίνουσες (στάσιμες περιφέρειες και περιφέρειες διαρθρωτικής οπισθοδρόμησης) και αναπτυσσόμενες (με βραδύο ρυθμό και με γρήγορο ρυθμό)[9]. Για την υιοθέτηση πολιτικών και χωρικών ρυθμίσεων, όμως, στις περιφέρειες κυρίαρχο κριτήριο είναι το πολιτικό κριτήριο, το οποίο και διευκολύνει στην επικράτηση μιας αποδεκτής πολιτικής λύσης, ύστερα από τη λήξη των τοπικών ανταγωνισμών και την κατάληξη σε κάποιο συμβιβαστικό αποτέλεσμα[10].

"Η Περιφερειακή Πολιτική μπορεί να οριστεί ως ένα σύστημα σκοπών, μέσων και φορέων που συνδυάζονται σ' ένα πρόγραμμα για να επιτύχουν την ισόρροπη μεταβολή της διαπεριφερειακής διάρθρωσης της οικονομίας"[11]. Η διαχρονική αυτή μεταβολή προκαλεί την διαδικασία της περιφερειακής ανάπτυξης, η οποία δεν είναι παρά η καθολική ανάπτυξη όλων των περιφερειών της χώρας. Η περιφερειακή πολιτική συσχετίζεται στενά τόσο με την οικονομική πολιτική, καθώς η οποιαδήποτε ανάπτυξη ξεκινά πρώτα από την οικονομική βάση, αλλά συσχετίζεται επίσης και με τη χωροταξική πολιτική ή προγραμματισμό καθώς η μεταβολή της διαπεριφερειακής οικονομικής διάρθρωσης απαιτεί και την χωροταξική οργάνωση και χωρική ανακατανομή των πόρων. Επομένως, οι σχέσεις μεταξύ περιφέρειας, οικονομίας και χωροταξίας συνδέονται και αλληλοσυμπληρώνονται μεταξύ τους.

Χωροταξικός και πολεοδομικός προγραμματισμός-σχεδιασμός, καθώς και περιφερειακή οικονομική πολιτική, κατά το στάδιο της υλοποίησής τους πλαισιώνονται από διάφορους φορείς και οργανισμούς που εκτελούν και εφαρμόζουν τα συγκεκριμένα μέτρα που αποφασίστηκαν. Μ' αυτή την έννοια, η δομή και η διάρθρωση του διοικητικού συστήματος και το θεσμικό πλαίσιο

σχετίζονται άμεσα με τις διαδικασίες του προγραμματισμού και σχεδιασμού. Οι σχέσεις μεταξύ των οργάνων που αποφασίζουν και υλοποιούν μέτρα και πολιτικές και η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ τους προεξοφλούν κατά κάποιο τρόπο τις δυνατότητες και τα όρια του προγραμματισμού-σχεδιασμού σε κάθε χωρικό επίπεδο και κατ' επέκταση τα όρια της ανάπτυξης και οργάνωσης του χώρου.

Το ζήτημα της κατανομής αποφασιστικών αρμοδιοτήτων μεταξύ των κεντρικών οργάνων και τον τοπικών διοικητικών οργάνων αποτελεί το κριτήριο διάκρισης του συγκεντρωτικού και του αποκεντρωτικού συστήματος. Οι έννοιες της συγκέντρωσης και αποκέντρωσης, όμως, θεωρούμενες μέσα σε ευρύτερα πλαίσια, σε αυτά του διεθνούς οικονομικού συστήματος και των κοινωνικοοικονομικών σχηματισμών, είναι κάτι πέρα από απλή κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και τοπικών οργάνων. Η υποβάθμιση ή αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης εξαρτάται από τη θέση της χώρας στο διεθνή καταμερισμό της εργασίας και συνδέεται στενά με την ιστορική εξέλιξη του κάθε κράτους και των κοινωνικών συγκρούσεων στο εσωτερικό του[12]. Ετσι, στο καπιταλιστικό σύστημα, καθώς η κρατική δραστηριότητα προσανατολίζεται στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων της κυρίαρχης τάξης και στην αναπαραγωγή των σχέσεων παραγωγής, επιδιώκει τον έλεγχο της δράσης του πεδίου της Τ.Α. ως άμεσου εκφραστή των λαϊκών διεκδικήσεων, με αποτέλεσμα τον συγκεντρωτισμό της εξουσίας. Σήμερα,όμως, η κρατική δραστηριότητα όλο και περισσότερο επεκτείνεται και ο κρατικός μηχανισμός αναδιατάσσεται, ώστε ορισμένα τμήματά του να ενισχύονται γιατί εξυπηρετούν το καινούργιο προσανατολισμό, ενώ άλλα παραδοσιακά να χάνουν τη σημασία τους, έτσι ώστε η επέκταση των δραστηριοτήτων του καπιταλιστικού κράτους να κάνει αναγκαίους δύο βασικούς εκσυγχρονισμούς: Πρώτον, την Αποσυγκέντρωση, δηλαδή, τη μεταφορά μιας σειράς αρμοδιοτήτων των κεντρικών οργάνων της διοίκησης στα τοπικά ή και περιφερειακά όργανά της που όμως ασκούνται αυστηρά στα πλαίσια των κατευθύνσεων της κεντρικής εξουσίας[13] ή με άλλα λόγια, αποσυγκέντρωση είναι "η αποκέντρωση μέσα από έναν κρατισμό". Δεύτερον, την Αποκέντρωση, δηλαδή, όταν η τοπική εξουσία στα πλαίσια μιας ευρύτερης κοινωνικής αλλαγής είναι άμεσα εκλεγμένη και έχει τη δυνατότητα να παίρνει αποφάσεις για τοπικά ζητήματα με μια σχετική αυτονομία από την κεντρική εξουσία και να έχει θεσμούς και πόρους ικανούς για την υλοποίησή τους[14]. Στην παρούσα φάση του ελληνικού διοικητικού συστήματος και την αναδιάρθρωσης των κρατικών δραστηριοτήτων, βρισκόμαστε σε μια μεταβατική περίοδο μεταξύ αποσυγκέντρωσης και αποκέντρωσης, όπου η μεν αποσυγκέντρωση επιχειρείται μέσα από τον θεσμό των Περιφερειών και η δε αποκέντρωση μέσα από την θεσμοθέτηση της αιρετής Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και μέσα από τη συνένωση των ΟΤΑ α΄ βαθμού.

Σ' αυτά τα πλαίσια εντάσσεται το ζήτημα της αποκέντρωσης, αποσυγκέντρωσης και συγκέντρωσης των αρμοδιοτήτων που εμπίπτουν στον χωροταξικό και πολεοδομικό προγραμματισμό-σχεδιασμό, όπου εκφράζεται με την εναρμόνιση της χωρικοδιοικητικής δομής με τον προγραμματισμό-σχεδιασμό και σημαίνει την ύπαρξη αντιστοιχίας με κάποιο φορέα που αποφασίζει και εφαρμόζει τον σχεδιασμό, δηλαδή που ουσιαστικοποιεί τον προγραμματισμό-σχεδιασμό[15]. Επίσης, σε αυτά τα πλαίσια διαφαίνεται και ο ρόλος και η φύση του προγραμματισμού-σχεδιασμού: ο ρόλος του χωροταξικού και πολεοδομικού προγραμματισμού-σχεδιασμού αυξάνεται τόσο ως ιδεολογικό μέσο του κράτους, όσο και ως μέσο οργάνωσης του κράτους στην κατεύθυνση του ξεπεράσματος των αντιφάσεων στο χώρο που προκαλεί η ελεύθερη δράση της οικονομίας της αγοράς[16], και η φύση του σχεδιασμού που δεν είναι τίποτε άλλο από τον τρόπο με τον οποίο κατανέμονται οι επενδύσεις στο χώρο, μια διαδικασία που δεν μπορεί απόλυτα να παρέμβει ο προγραμματισμός-σχεδιασμός, αλλά

παρεμβαίνουν οι νόμοι κίνησης του κεφαλαίου[17]. Γι αυτό ίσως και μπορεί κάπως να εξηγηθεί και το γεγονός της μη συσχέτισης των χωροταξικών κατευθύνσεων με τον οικονομικό προγραμματισμό[18], αλλά ακόμη και ο τομεακός χαρακτήρας που πήρε ο προγραμματισμός-σχεδιασμός στην Ελλάδα, ο οποίος αντανακλά τις δευτερεύουσας σημασίας αντιθέσεις και διαφοροποιήσεις στη δραστηριότητα των ξεχωριστών αρμόδιων οργάνων δίνοντας το κάθε όργανο προτεραιότητα στον δικό του τομέα και που αυτές οι αντιθέσεις εκφράζουν τις αντιθέσεις που υπάρχουν ανάμεσα σε ομάδες μονοπωλίων, άλλες ομάδες επιχειρήσεων ή ακόμα και ομάδες πίεσης της ανώτερης κρατικής γραφειοκρατίας που ενδιαφέρονται για διαφορετικούς τομείς[19].

Ολες οι παραπάνω αντιθέσεις και προβλήματα καθώς και το ζήτημα κατανομής των αρμοδιοτήτων εκφράζονται με οξύτατο τρόπο στις μητροπολιτικές περιοχές, όπου υπάρχει ένταση της διάστασης φυσικού σχεδιασμού και οικονομικού προγραμματισμού, αλλά και φανερός παρεμβατισμός των διαφόρων τομεακών υπουργείων αντί της τοπικής αυτοδιοίκησης (νομαρχιακής ή περιφερειακής) με πολλές αλληλοσυγκρουόμενες καταστάσεις, ενώ οι σύγχρονες τάσεις και αναγκαιότητες απαιτούν νέους προσανατολισμούς στις σχέσεις φυσικού και οικονομικού προγραμματισμού, καθώς και στις σχέσεις κεντρικής και τοπικής εξουσίας. Σκοπός της εργασίας είναι να αποκαλύψει όσο μπορεί αυτές τις καταστάσεις στην μητροπολιτική περιοχή της πρωτεύουσας στις νέες υπό διαμόρφωση συνθήκες της διοικητικής αναδιάρθρωσης.

Η μελέτη-εργασία συμπεριλαμβάνει τα εξής μέρη και κεφάλαια:

Στο πρώτο μέρος επιχειρείται μία θεωρητική διερεύνηση παρουσιάζοντας θεωρίες για την πόλη, το χώρο και τον προγραμματισμό-σχεδιασμό από την πλευρά δύο κύριων προσεγγίσεων: μαρξιστική (Κεφ. 1) και μη-μαρξιστική (Κεφ.2). Στο κεφ.3 του πρώτου αυτού μέρους παρουσιάζονται τρία συστήματα διαχείρισης μητροπόλεων από τη διεθνή εμπειρία προκειμένου να διευκολυνθούμε στην αναζήτηση μιας νέας μορφής διοικητικής οργάνωσης της ελληνικής μητρόπολης, καθώς και τις σύγχρονες τάσεις εξέλιξης των Ευρωπαϊκών Μητροπόλεων.

Στο δεύτερο μέρος, για την εξέταση του χωροταξικού και πολεοδομικού προγραμματισμού-σχεδιασμού, της νέας διοικητικής οργάνωσης στην ελληνική μητρόπολη και τις σχέσεις και τα προβλήματα που ανακύπτουν στο μητροπολιτικό χώρο από τις νέες αναδιαρθρώσεις και μετασχηματισμούς είναι απαραίτητη η διερεύνησή τους μέσα στα ευρύτερα πλαίσια του εθνικού χώρου και των διεθνών τάσεων. Γι' αυτό και στο δεύτερο μέρος παρουσιάζονται το διοικητικό θεσμικό πλαίσιο της Ελλάδας (Κεφ. 1), το θεσμικό πλαίσιο του φυσικού προγραμματισμού-σχεδιασμού (Κεφ. 2), το θεσμικό πλαίσιο του οικονομικού προγραμματισμού και της περιφερειακής πολιτικής (Κεφ. 3) και τέλος, οι σύγχρονες τάσεις του διεθνούς χώρου και της Ευρωπαϊκής Ενωσης (Κεφ. 4).

Στο τρίτο μέρος επιχειρείται η εξειδίκευση της μελέτης για την μητροπολιτική περιοχή της πρωτεύουσας, η εξέταση της οποίας περιλαμβάνει την παρουσίαση των πολεοδομικών και διοικητικών προβλημάτων της, τη δομή και το ρόλο της πρωτεύουσας σήμερα, τον προγραμματισμό-σχεδιασμό που επιχειρείται σήμερα στην πρωτεύουσα μέσα από το δεύτερο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (Β΄ ΚΠΣ), το Περφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ΠΕΠ) και το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθηνών (ΡΣΑ), καταλήγοντας σε κάποια συμπεράσματα για τις σχέσεις και αλληλεξαρτήσεις μεταξύ τους, τα προβλήματα και τις νέες μορφές οργάνωσης που ανακύπτουν μέσα από τις παραπάνω αναδιαρθρώσεις και μετασχηματισμούς στην ελληνική μητροπολιτική χωρικότητα.

Στον Επίλογο, παρουσιάζονται τα τελικά συμπεράσματα όπου και επιχειρείται η διαμόρφωση πρότασης για μια νέα διοικητική μορφή οργάνωσης και διαχείρισης της ελληνικής μητρόπολης που να συμβαδίζει με τους στόχους και τις επιδιώξεις τόσο του ΡΣΑ όσο και του κοινωνικοοικονομικού πρπογραμματισμού (μέσα από το ΠΕΠ και το Β' ΚΠΣ) που εφαρμόζονται (ή δεν εφαρμόζονται) σήμερα στην πρωτεύουσα. Η πρόταση αυτή μπορεί να είναι "ατελής" καθώς αποτελεί μία αρχική γενική πρόταση και ως τέτοια μπορεί να μην λαβαίνει υπόψη της όλες τις δυσκολίες και παράγοντες υλοποίησής της ή και αποδοχής της. Ωστόσο, ελπίζουμε ότι θα συμβάλλει και θα συνεισφέρει στην αναζήτηση μιας πλήρους πρότασης για μια αποτελεσματική διαχείριση της μητροπολιτικής περιοχής της πρωτεύουσας που να είναι ταυτόχρονα και εφικτή.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ

1. Π. Λουκάκης, *Σημειώσεις Χωροταξίας*, ΙΠΑ, Αθήνα 1994, σελ. 11.
2. Κομνηνός Ν., *Θεωρία της Αστικότητας ii - αστικός προγραμματισμός και κοινωνική ρύθμιση*, εκδ. Σύγχρονα Θέματα, Θεσσαλονίκη 1986, σελ. 55.
3. *Στο* ίδιο, σελ. 56.
4. Γ. Καυκαλάς, «Βασικές έννοιες και επίπεδα του χωρικού προγραμματισμού» στο *Πολεοδομικός Προγραμματισμός: θεωρία, θεσμοί, μεθοδολογία*, εκδ. Παρατηρητής, Αθήνα 1984, σελ. 23.
5. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
6. Νικ. Ι. Κόνσολας, Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική - Ι. Γενική Θεώρηση, β΄ έκδοση, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1985, σελ. 134.
7. *Στο* ίδιο, σελ. 135.
8. *Στο* ίδιο, σελ. 138.
9. *Στο* ίδιο, σελ. 151-156.
10. *Στο* ίδιο, σελ. 138.
11. *Στο* ίδιο, σελ. 40.
12. ΤΕΕ, *Χωροταξικός προγραμματισμός και σχεδιασμός: ο ρόλος της Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Ημερίδα 4/4/1984 από την Μόνιμη Επιτροπή Θεμάτων Χωροταξικού Σχεδιασμού, Τεχνικά Χρονικά, τεύχ. 4-6, Αθήνα 1985, σελ. 13.
13. *Στο* ίδιο, σελ. 13 και 43.
14. *Στο* ίδιο, σελ. 13.
15. *Στο* ίδιο, σελ. 18.
16. *Στο* ίδιο, σελ. 44.
17. *Στο* ίδιο, σελ. 92.
18. *Στο* ίδιο, σελ. 82, 83 και 90.
19. *Στο* ίδιο, σελ. 44.

Α' ΜΕΡΟΣ: «ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ»

ΚΕΦ. 1: ΑΣΤΙΚΕΣ ΘΕΩΡΙΕΣ: ΓΙΑ ΤΟ ΧΩΡΟ, ΤΗΝ ΠΟΛΗ, ΤΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ

Γενικά, οι θεωρίες για τον αστικό χώρο και την πόλη χωρίζονται σε δύο κύρια ρεύματα-προσεγγίσεις: μαρξιστικές και μη-μαρξιστικές.

Οι μαρξιστικές θεωρίες τοποθετούν την πόλη σε σχέση με την ανάπτυξη και διατήρηση του κυρίαρχου τρόπου παραγωγής, δηλαδή του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής καθώς και την ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων. Τα φαινόμενα της πόλης ανάγονται σε ευρύτερες θεωρητικές κατηγορίες, συχνά χωρίς συστηματική αναφορά στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους[1]. Τα φαινόμενα της πόλης είναι συσχετισμένα και ιεραρχημένα έτσι που ορισμένα από αυτά να είναι βασικά και τα υπόλοιπα δευτερεύοντα. Υπάρχει προτεραιότητα και συνολική δομή[2]. Τέλος, η μαρξιστική προσέγγιση περιλαμβάνει τους φορείς αλλαγής και στηρίζεται στην ταξική ανάλυση για να δώσει τους όρους και την κατεύθυνση της κοινωνικής σύγκρουσης και της κοινωνικής αλλαγής[3].

Οι μη-μαρξιστικές προσεγγίσεις θεωρούν την πόλη ως μία σχετικά αυτόνομη ενότητα με δικούς της νόμους εξέλιξης και κατανομής των ανθρώπινων δραστηριοτήτων. Τα φαινόμενα της πόλης περιγράφονται ως προς τα βασικά εξωτερικά χαρακτηριστικά τους και είτε αναλύονται στα μοναδιαία στοιχεία (άτομο, δραστηριότητα, θέση στο χώρο, κ.τ.λ.) είτε σε μεγαλύτερες ενότητες που αντιμετωπίζονται σαν μοναδιαία στοιχεία (κοινωνικές ομάδες, θεσμοί, λειτουργικές ζώνες)[4]. Τα φαινόμενα της πόλης αναλύονται το καθένα χωριστά και το καθένα έχει ίση αξία ως παράγοντας στη διαμόρφωση και ανάπτυξη της συνολικής εικόνας. Η μη μαρξιστική προσέγγιση δεν περιλαμβάνει τους φορείς αλλαγής, αφού δεν θεωρεί αναγκαία την κοινωνική αλλαγή. Αντίθεται αναγκαία είναι η πίστη στην κοινωνική ισορροπία και αρμονία των συμφερόντων για το "κοινό καλό"[5].

Για την ταξινόμηση των αστικών θεωριών έχουν γίνει πολλές προσπάθειες χρησιμοποιώντας η κάθε μια διαφορετικά κριτήρια. Για την απόκτηση γενικής εικόνας του γνωστικού πεδίου των αστικών θεωριών προσφέρεται αυτή η ταξινόμηση που χρησιμοποιεί ως κριτήριο την επιστημονική οπτική μέσα από την οποία προσεγγίζουν οι αστικές θεωρίες το αντικείμενό τους και τις διακρίνει σε πέντε περιοχές[6]:

- Αστική Γεωγραφία
- Αστική Κοινωνιολογία
- Αστική Οικονομία
- Αστική Ιστορία
- Αστική Πολιτική-Αστικός Προγραμματισμός

Η Αστική Γεωγραφία αναπτύχθηκε πρώτη με βασική μέριμνα να προσαρμόσει τις έννοιες της γεωγραφίας στη μελέτη του αστικού χώρου. Ορίζει τις έννοιες της πόλης, της αστικοποιημένης περιοχής, της μητροπολιτικής περιοχής φορτίζοντάς τες κύρια με τη δημογραφική διάσταση[7]. Τα θέματα μελέτης της οργανώνονται σε δύο κύριους άξονες: ο πρώτος αντιμετωπίζει τις πόλεις σαν συστατικά μέρη ενός δια-αστικού συστήματος(μοντέλα χωρικής οργάνωσης των πόλεων) και ο δεύτερος μελετάει την πόλη σαν ενδο-αστικό σύστημα (μοντέλα "αστικής δομής")[8].

Η Αστική Κοινωνιολογία ή αλλιώς θεωρία της "αστικής οικολογίας" είναι προϊόν διασταύρωσης της γεωγραφίας και της κοινωνιολογίας. Η περιοχή αυτή των αστικών θεωριών παρουσιάζει μια ιδιαίτερη δυσκολία στην προσέγγισή της καθώς συγκεντρώνει πολλές και διαφορετικές ως προς το αντικείμενό τους μελέτες. Από τα θέματα των πολλών μελετών της Αστικής Κοινωνιολογίας ξεχωρίζουν δύο κατευθύνσεις έρευνας: την πόλη σαν πολιτιστικό σύστημα, σαν τρόπο ζωής και την αστικοποίηση σαν διαντίδραση του ανθρώπου με το περιβάλλον του, που δίνει μια ορισμένη κοινωνική οργάνωση του χώρου[9].

Η Αστική Οικονομία αντλεί από δύο πηγές: τη θεωρία της από τη νεο-κλασσική οικονομία και το αντικείμενό της από τη γεωγραφία. Αρχικά, τα θέματά της εξαντλόνταν στην ανάλυση της χωροθέτησης της βιομηχανίας. Σύντομα διεύρυνε το φάσμα μελέτης της στη χωροθέτηση όλων των οικονομικών δραστηριοτήτων, σε επίπεδο πόλης και σε επίπεδο περιφέρειας[10].

Η Αστική Ιστορία είναι η λιγότερη συγκροτημένη γνωστική περιοχή ως προς το αντικείμενό της και τη μέθοδό της. Δεν έχει εξειδικευμένη θεωρία και μέθοδο γι αυτό και συγχέεται συχνά με άλλους κλάδους. Ως κεντρικό αντικείμενο μπορούμε να ορίσουμε ότι είναι η διαδικασία ανάπτυξης των πόλεων σαν ενωτικό ιστό μιας ολόκληρης ιστορικής περιόδου[11]. Ωστόσο, οι περισσότερες μελέτες της αναφέρονται σε θέματα δευτερεύοντα. Το γεγονός αυτό σε σχέση και με την έλλειψη μεθόδου κάνει την Αστική Ιστορία ως γνωστική περιοχή να μην μπορεί να οριοθετηθεί και να αποσαφηνιστεί το αντικείμενό της σε σχέση με τις άλλες γνωστικές περιοχές. Γι αυτό το λόγο, στη συνέχεια δεν θα εξεταστεί ειδικότερα ως γνωστική περιοχή.

Η Αστική Πολιτική έχει ένα εκτεταμένο φάσμα πρακτικής. Σε μια πρώτη περίδο, οι μελέτες της είχαν χαρακτήρα περιγραφικό και στόχους "μεταρρυθμιστικούς". Μετά τον Β΄ παγκόσμιο πόλεμο οι μελέτες της καταρτίζονται πάνω σε μια βάση "δια-επιστημονική" και υιοθετεί μεθόδους και τεχνικές που σκοπεύουν όχι πια στην επέμβαση πάνω στο φυσικο-χωρικό πλαίσιο ζωής, αλλά στη ρύθμιση των αντιθέσεων μέσα από τους πολιτικούς θεσμούς. Αυτή η διαδικασία παρέμβασης παίρνει τον όρο αστικός προγραμματισμός[12].

Παρακάτω θα παρουσιαστούν οι πιο βασικές θεωρίες των πιο πάνω γνωστικών πεδίων. Τα πέντε γνωστικά πεδία θα περιοριστούν σε τρία, καθώς η Αστική Κοινωνιολογία έχει έντονες συγγένειες τόσο με την Αστική Γεωγραφία όσο και με την Αστική Ιστορία, ενώ η Αστική Οικονομία περικλείει ως ένα βαθμό την Αστική Γεωγραφία. Ετσι, η παρουσίαση που θα ακολουθήσει θα αφορά στα εξής γνωστικά πεδία:

- Αστική Κοινωνιολογία
- Αστική Οικονομία
- Αστική Πολιτική-Αστικός Προγραμματισμός

1.1. Αστική Κοινωνιολογία

Οι ρίζες της Αστικής Κοινωνιολογίας είναι η Σχολή του Σικάγου. Ετσι, η πόλη παίρνει τη θέση της σύμφωνα με τη λογική ανάπτυξη των πρώτων θεμελιακών αντιλήψεων αυτής της σχολής, όπως αυτές διατυπώθηκαν από τους κύριους εκφραστές της: R. Park, E. Burgess και R. McKenzie. Οι θεωρητικές αντιλήψεις των εκφραστών της Σχολής του Σικάγου οργανώνουν τα θέματα και τις έννοιες της πόλης σε δύο κύριες κατευθύνσεις:

α) η πόλη ως τρόπος ζωής(αστικός πολιτισμός),
β) η αστικοποίηση σαν διαντίδραση του ανθρώπου με το περιβάλλον του, διαντίδραση που δίνει μια ορισμένη κοινωνική οργάνωση του χώρου ("ανθρώπινη οικολογία" και θεωρίες αστικής δομής).

1.1.1. Αστικός πολιτισμός

Η θεωρητική αυτή κατεύθυνση της Αστικής Κοινωνιολογίας εκφράζεται από τον Park, σύμφωνα με τον οποίο η «πόλη δεν είναι μόνο ένας φυσικός μηχανισμός, μια τεχνική κατασκευή, αλλά αποτέλεσμα της διαδικασίας ζωής των ανθρώπων που την συνθέτουν». Η πόλη αποτελεί ένα κοινωνικό εργαστήριο μέσα στο οποίο εμφανίζονται όλες οι νέες μορφές της κοινωνικής ζωής που χαρακτηρίζουν μια κοινωνία συγκεντρωμένη στις πόλεις, δηλαδή μια "κοινωνία των πόλεων"[13]. Στην κοινωνία των πόλεων αποδίδεται ένα περιεχόμενο όχι γεωγραφικό αλλά ηθικό και πολιτιστικό και της αντιστοιχούν ένα ιδιαίτερο σύστημα αξιών και προτύπων, στάσεων και συμπεριφορών το οποίο χαρακτηρίζει μια ορισμένη ιστορική περίοδο και το οποίο ορίζουν σαν "αστικό πολιτισμό"[14].

Ετσι, η πόλη, σύμφωνα με τον Wirth, είναι αυτός ο ιδιαίτερος τρόπος ύπαρξης των ανθρώπινων ομάδων, αυτός ο αστικός τρόπος ζωής που παράγεται από την "σχετικά μεγάλη και πυκνή μόνιμη εγκατάσταση κοινωνικά ετερογενών ατόμων". Η συγκέντρωση και η συσχέτιση των τριών αυτών βασικών μεταβλητών "μέγεθος", "πυκνότητα", "ετερογένεια", συνεπάγονται την εμφάνιση νέων κοινωνικών σχέσεων, τυπικών για τις πόλεις[15].

Οι θέσεις του Wirth συμπληρώθηκαν από το θεωρητικό σχήμα του Redfield για το "αγροτικό-αστικό συνεχές". Κατασκευάζει ένα ιδεατό "Συνεχές" με το οποίο συνδέει δύο αντίθετους πόλους: την αγροτική-παραδοσιακή κοινωνία και την αστική-σύγχρονη κοινωνία. Η μετάβαση από τον έναν πόλο στον άλλο γίνεται σαν μια φυσική διαδικασία, με τον προοδευτικό μετασχηματισμό του μεγέθους, της πυκνότητας και της ετερογένειας[16].

Η κριτική στις θεωρητικές απόψεις του "αστικού πολιτισμού" εντοπίζεται τόσο στους ιδεατούς τύπους της παραδοσιακής και σύγχρονης κοινωνίας επειδή δεν προσφέρουν καμμιά επιστημονική αξία ως γενική θεωρία για την πόλη και την εξέλιξή της[17], αλλά κυρίως εντοπίζεται στον θεωρητικό τους πυρήνα, δηλαδή σε αυτήν ακριβώς την έννοια του "αστικού πολιτισμού". Με αυτή την έννοια, η καπιταλιστική ουσιαστικά κοινωνία ερμηνεύεται ως "κοινωνία των πόλεων" και ως "αστικός τρόπος ζωής"[18], ενώ η ιστορία εξηγείται σαν μια φυσική διαδικασία μετάβασης της παραδοσιακής κοινωνίας στην σύγχρονη σαν να μην συμμετέχουν κοινωνικές ομάδες, συμφέροντα, συγκρούσεις, χωρίς δηλαδή να υφίσταται η τάξη των πάλεων.

Μέσα από τη θεωρία του "αστικού πολιτισμού", η σχέση Χώρου/Κοινωνίας αντιμετωπίζεται σαν μια σχέση αίτιου και αιτιατού[19].

1.1.2. Θεωρίες αστικής δομής

Την θεωρητική βάση των θεωριών αστικής δομής αποτελεί η "ανθρώπινη οικολογία". Σε σύγκριση με τις θεωρίες του "αστικού πολιτισμού", "η ανθρώπινη οικολογία" αντιμετωπίζει τη σχέση Χώρου/Κοινωνίας πάνω σε μια πιο υλιστική βάση, με την έννοια ότι μελετάει την οργάνωση του αστικού χώρου και αναλύει την εξάρτησή της από τη συνολική δυναμική της κοινωνίας. Στην πορεία όμως χάνει το αρχικό της αντικείμενο, την οργάνωση του χώρου, και καταλήγει σε μια γενική θεωρία για την κοινωνία[20].

Η "ανθρώπινη οικολογία" προκύπτει ως προέκταση της θεωρίας του Δαρβίνου. Ετσι και στις ανθρώπινες κοινότητες ισχύει ο νόμος του ισχυρού, ο ανταγωνισμός, ο οποίος διαμορφώνει τη μορφή και τη θέση που παίρνουν οι διάφορες λειτουργίες, με την κυριαρχία ορισμένων πάνω στις άλλες. Η κυριαρχία των λειτουργιών διαμορφώνει στην πόλη ζώνες λειτουργιών, όπου εγκαθίστανται οι κυρίαρχες λειτουργίες.

Ο πρώτος που εφαρμόζει αυτές τις αρχές είναι ο Ε. Burgess, ακολουθώντας κι άλλες προσπάθειες. Οι κυριώτερες απ' αυτές που συνιστούν τις θεωρίες της αστικής δομής είναι:

1) Η θεωρία των ομόκεντρων ζωνών (Burgess, 1925).

Οι ομόκεντρες ζώνες (βλ. Σχήμα 1) έχουν τις εξής χρήσεις:
Ζώνη 1: Κεντρικό Εμπορικό Κέντρο (ΚΕΚ)
Ζώνη 2: Μεταβατική Ζώνη (ζώνη οικιστικής παρακμής με ανάμιξη χρήσεων όπως κατοικία χαμηλών εισοδημάτων, εμπορικές δραστηριότητες, ελαφρά βιομηχανία και εγκατάσταση μεταναστών και ομάδων με δυσμενή κοινωνικά φαινόμενα)
Ζώνη 3: Ζώνη κατοικίας μέσων εισοδημάτων (καλύτερες συνθήκες διαβίωσης και δόμησης)
Ζώνη 4: Ζώνη καλύτερων κατοικιών (μέσα εισοδήματα με θύλακες υψηλών εισοδημάτων)
Ζώνη 5: Ζώνη εξωτερική (προάστια).

Οι υποθέσεις λειτουργίας της θεωρίας είναι[21]:
α. Η πόλη μεγαλώνει στη μορφή 5 ομόκεντρων κύκλων ή δακτυλίων, εφόσον δεν υπάρχουν φυσικά εμπόδια.
β. Η πόλη έχει μόνο ένα πυρήνα-κέντρο.
γ. Η ανάπτυξη παίρνει τη μορφή της έκτασης κάθε ζώνης στην επόμενη.

2) Η θεωρία των τομέων (Hoyt, 1939).

Οι τομείς (Σχήμα 2) έχουν τις εξής χρήσεις:
Τομέας 1: ΚΕΚ
Τομέας 2: Χονδρική πώληση-ελαφρά βιομηχανία
Τομέας 3: Κατοικία χαμηλών εισοδημάτων
Τομέας 4: Κατοικία μέσων εισοδημάτων
Τομέας 5: Κατοικία υψηλών εισοδημάτων.

Οι υποθέσεις λειτουργίας της θεωρίας είναι[22]:
α. Η πόλη μεγαλώνει έξω από το ΚΕΚ
β. Η πόλη αναπτύσσεται έξω από το ΚΕΚ με ένα ιδιαίτερο τρόπο χρήσης γης κατά τομείς
γ. Η ανάπτυξη γίνεται προς τον ανοικτό χώρο και τα σπίτια πηγαίνουν στην εξωτερική ζώνη
δ. Η ανάπτυξη εμφανίζεται κατά μήκος των δικτύων μεταφοράς με την πόλη να παίρνει τη μορφή αστεριού.

Το χαρακτηριστικό της θεωρίας είναι ότι καθώς κάθε τύπος αστικής χρήσης γης εγκαθίσταται, η ανάπτυξη γίνεται προς την περιφέρεια εκμεταλλευόμενη τους δρόμους ταχείας προσπέλασης[23].

3) Η θεωρία των πολλαπλών πυρήνων (Harris-Ulman, 1945).
Οι πολλαπλοί πυρήνες (Σχήμα 3) έχουν τις ακόλουθες χρήσεις:
Πυρήνας 1: ΚΕΚ
Πυρήνας 2: Χονδρεμπόριο-ελαφρά βιομηχανία
Πυρήνας 3: Κατοικία χαμηλών εισοδημάτων
Πυρήνας 4: Κατοικία μπέσων εισοδημάτων
Πυρήνας 5: Κατοικία υψηλών εισοδημάτων
Πυρήνας 6: Βαριά βιομηχανία
Πυρήνας 7: Αποκεντρωμένη επιχειρηματική περιοχή
Πυρήνας 8: Προαστειακή κατοικία
Πυρήνας 9: Βιομηχανικό προάστιο.

Οι υποθέσεις λειτουργίας της θεωρίας είναι[24]:
α. Η χρήση γης ειδικεύεται γύρω από διάφορους πυρήνες ή αναπτυξιακά σημεία.
β. Οι πυρήνες αυτοί σε άλλες πόλεις υπάρχουν από τη δημιουργία τους και σε άλλες αναπτύσσονται στην εξέλιξή τους.
γ. Η πόλη παίρνει κυτταρώδη μορφή.

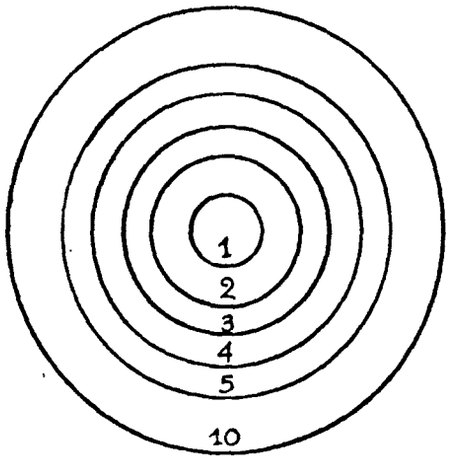
Τα μοντέλα αστικής δομής γρήγορα ξεπεράστηκαν από την πολυπλοκότητα των μητροπολιτικών περιοχών. Ωστόσο, οι αρχές της "ανθρώπινης οικολογίας" πάνω στις οποίες στηρίχτηκαν εξακολουθούν να ισχύουν μέσα από νέες έννοιες, όπως αυτές της οικολογικής ενότητας και του οικολογικού συμπλέγματος.

Σύμφωνα με την έννοια της οικολογικής ενότητας, η πόλη και η οργάνωσή της ερμηνεύεται σαν αποτέλεσμα των οικολογικών διαδικασιών (όπως συγκέντρωση, συγκεντροποίηση, διαχωρισμός, εισβολή-διαδοχή), που με τη σειρά τους ορίζονται σαν εξειδικεύσεις στο χώρο γενικότερων κοινωνικών διαδικασιών που διαμορφώνουν τη δομή της κοινωνίας[25].

Σύμφωνα με την έννοια του οικολογικού συμπλέγματος, αυτό ορίζεται από τέσσερα στοιχεία (πληθυσμός, φυσικό περιβάλλον, τεχνολογία και κοινωνική οργάνωση) και η αλληλοσυσχέτισή τους έχουν ως αποτέλεσμα τη διαμόρφωση της δομής της πόλης[26].

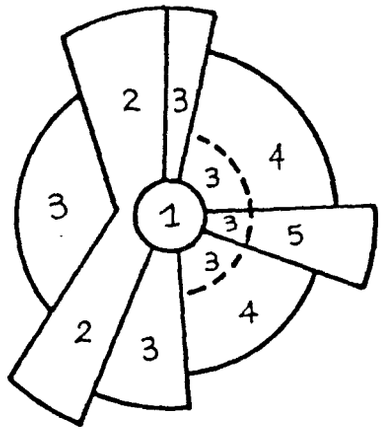
Η κριτική στην νέα έκδοση της θεωρίας της "ανθρώπινης οικολογίας" εντοπίζεται στο ότι ενώ αυτή ξεκινάει για να μελετήσει το χώρο και τη σχέση του με την κοινωνία καταλήγει τελικά σε ένα μοντέλο που ερμηνεύει την κοινωνία και την εξέλιξή της με την μεταβολή των τεσσάρων στοιχείων χωρίς να ορίζει το περιεχόμενό τους και χωρίς να ερμηνεύει τις μεταξύ τους σχέσεις[27].

ΤΑ ΜΟΝΤΕΛΑ ΤΗΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΔΟΜΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΠΟΛΗΣ



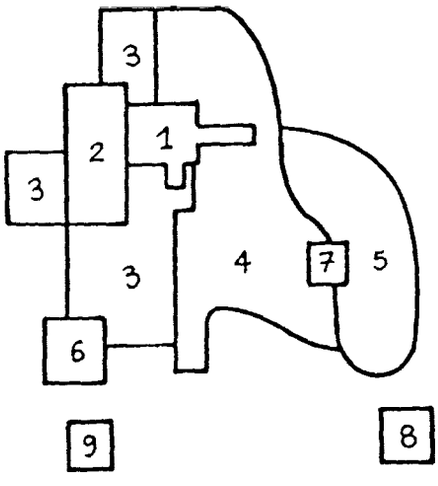
Σχήμα 1

Τό μοντέλο τῶν ὁμοκέντρων ζωνῶν, τοῦ E. Burgess.



Σχήμα 2

Τό μοντέλο τῶν τομέων, τοῦ H. Hoyt.



Σχήμα 3

Τό μοντέλο τῶν πολλαπλῶν πυρήνων, τῶν C. Harris καί E. Ullman.

1. Central Business District
2. Ἐλαφρά Βιομηχανία
3. Κατοικία χαμηλῶν εἰσοδημάτων
4. Κατοικία μεσαίων εἰσοδημάτων.
5. Κατοικία ὑψηλῶν εἰσοδημάτων
6. Βαριά Βιομηχανία
7. Περιφερειακές CBD
8. Προάστια κατοικίας
9. Βιομηχανικά προάστια
10. Δορυφόροι οἰκισμοί-Περιφέρεια.

πηγή: Β. Χαστάοζου, Κοινωνικές θεωρίες για τον αστικό χωρο-κριτική ανάλυση, εκδ. Παρατηρητής, Θεσ/νίκη 1982, σελ. 56

1.2. Αστική Οικονομία

Το θεματολόγιο της Αστικής Οικονομίας είναι πολύ ευρύ που για να προσδιοριστεί θα πρέπει να ξεκινήσουμε από την απαρχή της γέννεσής της. Ετσι, η σύσταση του γνωστικού πεδίου της Αστικής Οικονομίας ξεκίνησε με την κίνηση της Αστικής Γεωγραφίας για εμπλουτισμό των μοντέλων της με την ενσωμάτωση σε αυτά και του παράγοντα "οικονομία". Το θεματολόγιο, λοιπόν, της Α. Ο. βρίσκονταν στην αλληλοτομία γεωγραφίας-οικονομίας σε σημείο που να ονοματίζουν μια ξεχωριστή περιοχή: την "οικονομική γεωγραφία" της οποίας το αντικείμενο είναι η γεωγραφική κατανομή των οικονομικών δραστηριοτήτων[28]. Σ' αυτή τη βάση εμφανίζονται οι εξής θεωρίες: το σύστημα κεντρικών τόπων-θέσεων του Cristaller και του Losch με επεκτάσεις των υποδειγμάτων τους από τους Berry και Garisson, οι θεωρίες των πόλων ανάπτυξης (Perroux, Hermansen), η θεωρία του Tinbergen, τα υποδείγματα χωροταξικής αλληλεπίδρασης.

Το θεματολόγιο, επίσης, της Α. Ο. επιτρέπει την ταξινόμησή της πάνω σε δύο γενικούς άξονες: τη μικρο-οικονομία και τη μακρο-οικονομία. Η μικρο-οικονομία συνιστά την μικροοικονομική θεωρία του τόπου εγκατάστασης των οικονομικών δραστηριοτήτων και κύρια της βιομηχανίας, και η μακρο-οικονομία την περιφερειακή οικονομική πολιτική και τις θεωρίες περιφερειακής ανάπτυξης. Για την μικρο-οικονομία αναπτύχθηκαν οι θεωρίες του Von Thünen, A.Weber, Losch, Smith, Richardson, Greenhut, Isard και Hoover, ενώ στην μακρο-οικονομία εντάσσονται η θεωρία της οικονομικής βάσης, η ανάλυση εισροών-εκροών, οι περιφερειακοί και διαπεριφερειακοί λογαριασμοί, ο γενικός διαπεριφερειακός πολλαπλασσιαστής του Keyns, η θεωρία του διαπεριφερειακού διεθνούς εμπορίου, η θεωρία του διαπεριφερειακού εισοδήματος, η θεωρία των περιφερειακών οικονομικών διακυμάνσεων, και θεωρίες περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης.

Συμπερασματικά, η Αστική Οικονομία στην προσπάθειά της να καταλήξει σε μια γενική θεωρία για το χώρο, συνιστά και κατέληξε στην Οικονομική του Χώρου, τα γνωστικά αντικείμενα της οποίας καλύπτουν ένα ευρύτατο σύνολο προβλημάτων που έχουν άμεση ή έμμεση σχέση με τη χωρική κατανομή των συντελεστών της παραγωγής και τη διασπορά και διάρθρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων στο χώρο[29].

Σύμφωνα με τα παραπάνω, το θεματολόγιο της Α. Ο. διακρίνεται στους εξής τομείς:

α) Οικονομική Γεωγραφία,

β) Μικρο-οικονομία του τόπου εγκατάστασης

γ) Μακρο-οικονομία της περιφερειακής πολιτικής και ανάπτυξης

Το ευρύ γνωστικό πεδίο της Α. Ο. μας αναγκάζει να περιοριστούμε στην παρουσίαση και ανάλυση των πιο βασικών θεωριών.

1.2.1. Θεωρίες Χωρικής-Γεωγραφικής Κατανομής των Οικονομικών Δραστηριοτήτων (Οικονομική Γεωγραφία).

Το σύστημα κεντρικών τόπων-θέσεων του Cristaller και του Losch

Κύριος στόχος αυτής της θεωρίας είναι να εξηγήσει το ρόλο της πόλης ως οικισμού που εξυπηρετεί τους κατοίκους του και κυρίως τον πληθυσμό των γύρω περιοχών. Η έννοια της κεντρικής θέσης αποτελεί ουσιαστικά το αστικό κέντρο, το οποίο προμηθεύει αγαθά και υπηρεσίες και σε μια συμπληρωματική περιοχή. Η προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών προσδιορίζει και τις λειτουργίες που προσφέρει κάθε κατηγορία κέντρου. Ετσι, λειτουργίες "χαμηλής τάξης", προσφέρουν τα μεγαλύτερα κέντρα και λειτουργίες "χαμηλής τάξης" προσφέρουν τα μικρότερα.

Η εξέλιξη των κεντρικών θέσεων εμφανίζεται διαδοχικά ως εξής[30]: μια κωμόπολη, η κυκλική συμπληρωματική της περιοχή και η περιοχή που δεν εξυπηρετείται (Σχήμα 4α), περισσότερες κωμοπόλεις με τα ίδια χαρακτηριστικά (Σχήμα 4β), πύκνωση κωμοπόλεων και σχεδόν εξαφάνιση τφων περιοχών που δεν εξυπηρετούνται (Σχήμα 4γ), επέκταση των συμπληρωματικών περιοχών και δημιουργία επικαλύψεων (Σχήμα 4δ), σχηματισμός του εξαγωνικού συστήματος οικισμών-αγορών (Σχήμα 4ε) και τελικά σχηματισμός του ολοκληρωμένου συστήματος οικισμών ιεραρχημένων σε τρεις κατηγορίες: πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά (Σχήμα 4στ).

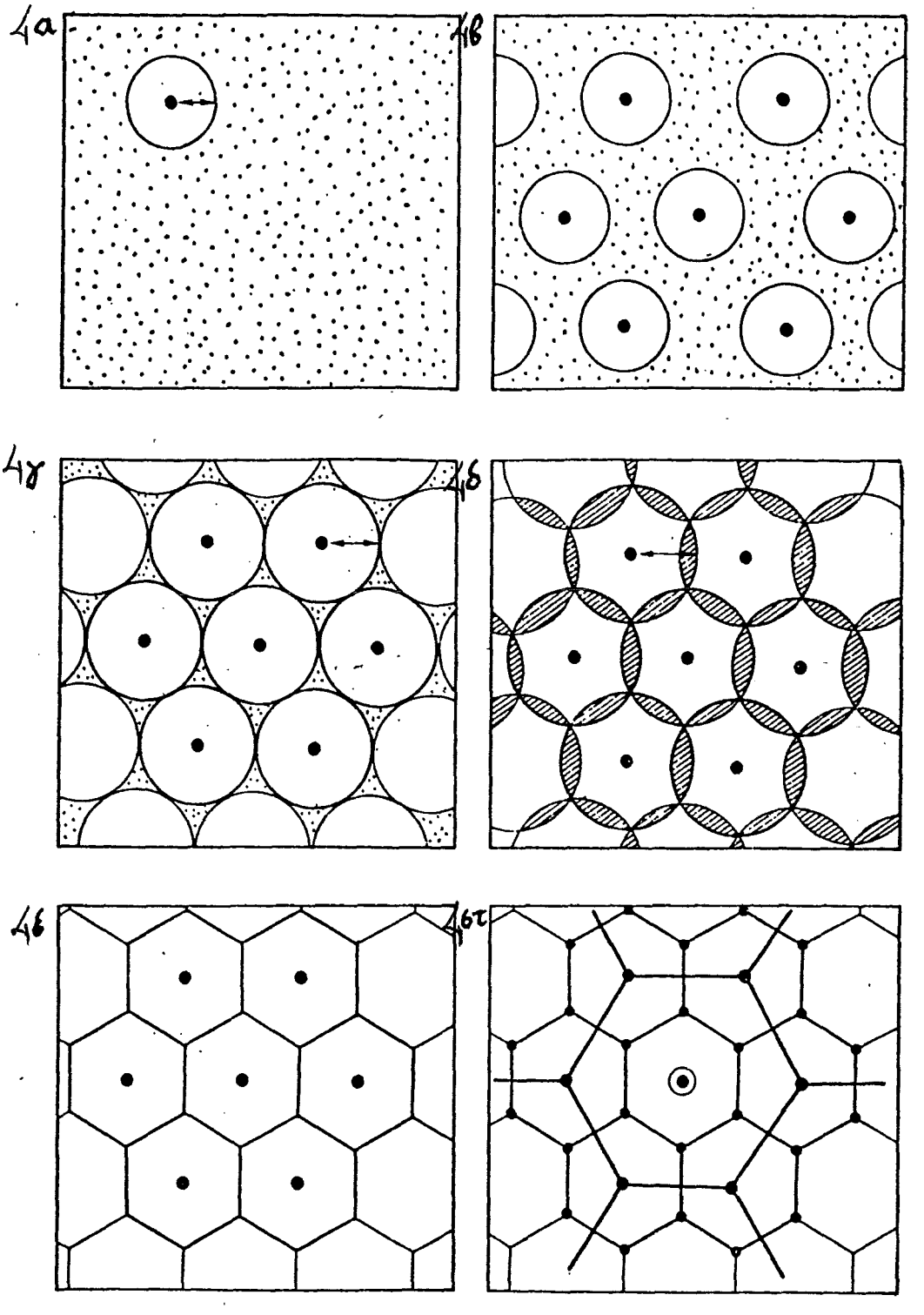
Σημαντική είναι η συμβολή της θεωρίας στη διερεύνηση των σχέσεων αλληλεξάρτησης "κεντρικής θέσης" και ευρύτερης περιοχής.

Ο Losch συμπλήρωσε τη θεωρία του Cristaller θεωρώντας ότι υπάρχουν τρεις τύποι εξαγωνικών αγορών, με διαφορετικά μεγέθη, που μπορεί να επαναλαμβάνονται στο χώρο σε διάφορες κλίμακες. Σημαντικό στοιχείο στη θεωρία του Losch είναι ότι η ιεράρχηση των κεντρικών θέσεων-τόπων αρχίζει από οικισμούς 100 κατοίκων και φθάνει μέχει και τα μητροπολιτικά κέντρα με 10.000.000 κατοίκους[31].

Η θεωρία των πόλων ανάπτυξης[32]

Η έννοια του πόλου ανάπτυξης διατυπώθηκε για πρώτη φορά από το Γάλλο οικονομολόγο Perroux. Η κυρίαρχη ιδέα της θεωρίας του συνοψίζεται στη διαπίστωση ότι η χωρική συγκέντρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων σε ένα αστικό κέντρο, που το περιβάλλει μια προβληματική ή καθυστερημένη περιοχή, θα αυξήσει το εισόδημα της περιοχής στο σύνολό της. Η αύξηση θα είναι μεγαλύτερη από αυτή που θα μπορούσε να προκληθεί εάν οι οικονομικές δραστηριότητες δεν ήταν συγκεντρωμένες, αλλά ομοιόμορφα ή τυχαία κατανεμημένες. Στις οικονομικές δραστηριότητες του πόλου ανάπτυξης ξεχωρίζει η έννοια της προωθητικής βιομηχανίας, η οποία περιγράφεται ως ένα συγκρότημα βιομηχανιών μέσα στο οποίο η αλληλεπίδραση ανάμεσα στις βιομηχανίες του πόλου ανάπτυξης προωθεί την παραπέρα ανάπτυξη. Η δυναμική της προωθητικής βιομηχανίας επεκτείνεται ακτινωτά από τον πόλο και καλύπτει ολόκληρη την περιφέρεια. Αυτή η δυναμική συνιστά τις διαδικασίες διάχυσης της ανάπτυξης. Ταυτόχρονα όμως, με τον μηχανισμό της πολωτικής διαδικασίας, συγκεντρώνονται κι άλλες επιχειρήσεις στον πόλο ανάπτυξης με αποτέλεσμα την οικονομική και κατ' επέκταση τη γεωγραφική πόλωση, που εκδηλώνεται με τη συγκέντρωση οικονομικών δραστηριοτήτων σε ελάχιστα κέντρα-πόλους ή και μόνο σε ένα στην περιφέρεια.

Σχήμα 4



Εξέλιξη δικτύου «κεντρικών θέσεων».

Πηγή: Νικ. Ι. Κόνδολας, Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική - Γενική Θεώρηση Ι, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1985, σελ. 294.

1.2.2. Μικρο-οικονομική ανάλυση του τόπου εγκατάστασης

Οι θεωρίες του τόπου εγκατάστασης μπορούν να ταξινομηθούν ως εξής:

α) Τόπος εγκατάστασης σε αγροτικές κοινωνίες, όπου εντάσσεται η θεωρία του Απομονωμένου Κράτους του Von Thunen (1826)[33].
β) Τόπος εγκατάστασης της βιομηχανίας με βασικό κριτήριο την ελαχιστοποίηση του κόστους μεταφοράς, όπου εντάσσεται η θεωρία του A. Weber[34] και το διάγραμμα του Hoover[35].
γ) Τόπος εγκατάστασης με κριτήριο την ελαχιστοποίηση του κόστους παραγωγής, όπου εντάσσεται η θεωρία του Isard[36] και του Smith[37],
δ) Τόπος εγκατάσταση με κριτήριο τη μεγιστοποίηση της ζήτησης, όπου εντάσσονται η θεωρία του Losch[38] και η θεωρία χωροταξικής αλληλεξάρτησης δύο επιχειρήσεων του Hotelling[39],
ε) Τόπος εγκατάστασης με κριτήριο τη μεγιστοποίηση κερδών, όπου εντάσσονται τα υποδείγματα του Richardson[40], Smith[41] και του Greenhut[42].

Οι παραπάνω θεωρίες του τόπου εγκατάστασης βασίζονται στην ανάλυση μερικής ισορροπίας. Σε μία τέτοια ανάλυση απομονώνεται μία ή και περισσότερες σχέσεις, οι οποίες εξετάζονται διεξοδικά, ενώ άλλες σχέσεις που μπορεί να συνυπάρχουν αγνοούνται τελείως με την προϋπόθεση ότι αυτές παραμένουν αμετάβλητες ή είναι ασήμαντες[43]. Με βάση αυτή τη μέθοδο ανάλυσης εξετάζουν οι θεωρίες του τόπου εγκατάστασης τη χωροταξική συμπεριφορά τόσο των μεμονωμένων οικονομικών μονάδων και νοικοκυριών όσο και ολόκληρων δραστηριοτήτων. Ετσι, η θεωρία του A. Weber υποστηρίζει ότι ο κύριος παράγοντας διαμόρφωσης της εγκατάστασης μιας επιχείρησης είναι το κόστος μεταφοράς, παράγοντας ο οποίος σήμερα χάνει τη σημασία του καθώς η συνεχής βελτίωση των μέσων μεταφοράς σε συνδυασμό με την τεχνολογική πρόοδο στον τομέα της παραγωγής επέφερε σημαντική μείωση του κόστους μεταφοράς. Η θεωρία του τόπου εγκατάστασης με προσδιοριστικό παράγοντα χωροθέτησης τη μεγιστοποίηση του κέρδους χάνει κι αυτή τη σημασία της όσο η δομή της σύγχρονης επιχείρησης απομακρύνεται από τα πρότυπα της παραδοσιακής θεωρίας και άλλοι παράγοντες γίνονται ολοένα και πιο σημαντικοί στις χωροταξικές αποφάσεις των οικονομικών μονάδων[44], όπως οι ευχάριστες συνθήκες διαβίωσης των στελεχών της επιχείρησης, η ικανοποιητική κοινωνική υποδομή, η ύπαρξη εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού, η ύπαρξη τεχνογνωσίας, η έλξη των μεγάλων αστικών κέντρων και των μητροπόλεων.

Επομένως, παρουσιάζει σοβαρές αδυναμίες η μέθοδος ανάλυσης της μερικής ισορροπίας, σε αντίθεση με τη μέθοδο ανάλυσης της γενικής ισορροπίας, η οποία κάνει δυνατή την ταυτόχρονη εξέταση της εγκατάστασης όλων των οικονομικών μονάδων και δραστηριοτήτων, καθώς και των ροών των αγαθών και των συντελεστών μεταξύ των διαφόρων γεωγραφικών περιοχών[45]. Τα υποδείγματα που βασίζονται σε μια τέτοια ανάλυση χρησιμοποιούν την τεχνική εισροών-εκροών ή το γραμμικό προγραμματισμό[46]. Ωστόσο, κι αυτή ακόμη η ανάλυση παρουσιάζει αδυναμίες καθώς είναι εν μέρει ακατάλληλη για την ικανοποιητική κατανόηση της χωροταξικής κατανομής της παραγωγής, των ανταλλαγών και της

κατανάλωσης[47] και παράλληλα οι τεχνικές που χρησιμοποιούν είναι δύσχρηστες[48].

Είναι, αναγκαία, λοιπόν, η διαμόρφωση μιας σύγχρονης γενικής θεωρίας του τόπου εγκατάστασης που να λαβαίνει υπόψη της τους παράγοντες και τα χαρακτηριστικά της σύγχρονης κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας, τα οποία περιπλέκουν το χωροταξικό πρόβλημα.

1.2.3. Μακρο-οικονομία: Θεωρίες περιφερειακής πολιτικής και ανάπτυξης

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι θεωρίες περιφερειακής ανάπτυξης και μεγέθυνσης, η θεωρία του διαπεριφερειακού εμπορίου, ενώ η ανάλυση εισροών-εκροών, οι περιφερειακοί και διαπεριφερειακοί λογαριασμοί, ο γενικός διαπεριφερειακός πολλαπλασιαστής κ. α., αποτελούν μέθοδοι και τεχνικές ανάλυσης για τον εντοπισμό των προβλημάτων στις περιφέρειες και την αποκάλυψη της φυσιογνωμίας τους προκειμένου να ληφθούν ανάλογες στρατηγικές και προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης καθώς και πολιτικές άμβλυνσης των περιφερειακών ανισοτήτων.

<u>Θεωρίες περιφερειακής ανάπτυξης και μεγέθυνσης</u>

Οι κυριώτερες θεωρίες περιφερειακής ανάπτυξης και μεγέθυνσης είναι:

1) Υποδείγματα τύπου Harrod-Domar.

Στην προσαρμογή των υποδειγμάτων της κατηγορίας αυτής σε περιφερειακά μεγέθη είναι ιδιαίτερα σημαντική η συμβολή του Richardson, του οποίου τα συμπεράσματα της ανάλυσής του συνοψίζονται ως εξής[49]: «*Με την προϋπόθεση ότι το ισοζύγιο πληρωμών διατηρείται σε ισορροπία, οι περιφέρειες πρέπει να αναπτύσσονται τόσο ταχύτερα, όσο ψηλότερες είναι οι ροπές τους προς αποταμίευση και όσο χαμηλότεροι είναι οι λόγοι κεφαλαίου-προϊόντος τους. Τα πλεονάσματα και τα ελλείματα των περιφερειακών ισοζυγίων πληρωμών παίρνουν τη μορφή εκροών και εισροών κεφαλαίου. Οι καθαρές εισροές κεφαλαίου αποτελούν αυξήσεις του συνόλου των αποταμιεύσεων των περιφερειών, οι οποίες μπορούν έτσι να υψώσουν το ρυθμό ανάπτυξής τους. Κατά συνέπεια, περιφέρειες με πλεονάζουσες εισαγωγές... πρέπει να αναπτύσσονται ταχύτερα από άλλες περιφέρειες. Κατά τον ίδιο τρόπο, από την άποψη του παραγωγικού συντελεστή "εργασία" περισσότερο απ' ότι του "κεφαλαίου", οι περιφέρειες με καθαρή εισροή εργασίας, που αντιπροσωπεύει αύξηση της εσωτερικής προσφοράς εργασίας, θα πρέπει να τείνει προς ανάπτυξη ταχύτερα από άλλες περιφέρειες με καθαρή μετανάστευση*».

2) Νεοκλασικό υπόδειγμα (ανάπτυξη κάτω από συνθήκες ισορροπίας)

Οι παράγοντες που προσδιορίζουν το ρυθμό αύξησης του εισοδήματος στο υπόδειγμα αυτό είναι η συσσώρευση του κεφαλάιου, η αύξηση της προσφοράς της εργασίας και η τεχνολογική πρόοδος.

Η προσαρμογή του νεοκλασικού υποδείγματος στη θεωρία της περιφερειακής ανάπτυξης καταλήγει στα ίδια συμπεράσματα με την αντίστοιχη προσαρμογή του υποδείγματος τύπου Harrod-Domar[50].

Και τα δύο υποδείγματα (1 και 2) χρησιμεύουν «*στον προγραμματισμό της δράσης του κράτους για την ενίσχυση των επενδύσεων και της ενσωματωμένης σε αυτές τεχνολογικής προόδου στις καθυστερημένες περιφέρειες, όταν δημιουργούνται τάσεις μεγέθυνσης αποκλίνουσεες από το επίπεδο ισορροπίας*»[51].

3) Θεωρία Οικονομικής - Εξαγωγικής Βάσης[52]

Η κύρια πρόταση αυτής της θεωρίας είναι ότι ο ρυθμός της οικονομικής ανάπτυξης μιας περιφέρειας και ο προσανατολισμός της προσδθιορίζονται από την εξαγωγική της δραστηριότητα προς τις υπόλοιπες περιφέρειες της χώρας και προς τις υπόλοιπες χώρες του κόσμου. Ο εξαγωγικός τομέας αποτελεί τον βασικό τομέα της οικονομίας, ενώ ο μη βασικός τομέας αποτελείται από δραστηριότητας στήριξης του βασικού τομέα. Η τελική πρόταση συνοψίζεται στη θέση ότι η δράση του βασικού τομέα είναι προωθητική και επομένως προκαλέι πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα στην περιφερειακή οικονομία και μεταβάλλει τη δομή της. Κατασκευάζεται, έτσι, ο πολλαπλασιαστής οικονομικής βάσης, ο οποίος υπολογίζεται σε όρους εισοδήματος. Επειδή ο πολλαπλασιαστής της οικονομικής βάσης παρουσιάζει αρκετά μειονεκτήματα[53], χρησιμοποιείται ο γενικός διαπεριφερειακός πολλαπλασιαστής που υπολογίζει τις αλληλεξαρτήσεις και αλληλεπιδράσεςι ανάμεσα στις περιφέρειες μιας χώρας[54].

Εφαρμογή του στατικού υποδείγματος της οικονομικής βάσης αποτελεί η θεωρία της εξαγωγικής βάσης. Η θεωρία αυτή υποστηρίζει ότι υπάρχει σταθερή και μακροχρόνια σχέση ανάμεσα στην καθολική ανάπτυξη της περιφέρειας και στις εξαγωγές που πραγματοποιεί στον υπόλοιπο κόσμο. «*Η περιφερειακή ανάπτυξη προσδιορίζεται από την εκμετάλλευση των φυσικών πόρων και την επέκταση της εξαγωγικής βάσης της περιφέρειας, την οποία επηρεάζει η εξωγενής ζήτηση. Μακροπρόθεσμα η ζήτηση αυτή θα προκαλέσει διαρθρωτικές μεταβολές στην περιφερειακή οικονομία με συνέπεια τις μετακινήσεις εργασίας και κεφαλαίου. Οι μετακινήσεις αυτές θα τείνουν στην σταθερή προώθηση της οικονομικής μεγέθυνσης στην περιφέρεια*»[55]

4) Η θεωρία των τομέων[56]

5) Η θεωρία της κλαδικής διάρθρωσης[57]

6) Η θεωρία της "σωρευτικής αιτιότητας" του Myrdal[58]

Ο Myrdal με τη θεωρία του εξηγεί τις χωρικές διαφοροποιήσεις της οικονομικής ανάπτυξης. Βασική υπόθεση αποτελεί το γεγονός πως οι οικονομικές δυνάμεις της αγοράς αυξάνουν τις περιφερειακές ανισότητες παρά τις αμβλύνουν. Το περιφερειακό πρόβλημα συνίσταται σε δύο διαδικασίες: τη διαδικασία της σωρευτικής αιτιότητας, η οποία ενισχύει τα κέντρα ανάπτυξης και εξασφαλίζει τη συνέχιση της οικονομικής τους επιρροής απέναντι στις περιφέρειες, και τη διαδικασία της χωροταξικής αλληλεξάρτησης, η οποία προκαλεί αποδυνάμωση της περιφέρειας στερώντας την από κεφάλαια και εργατικό δυναμικό. Αποτέλεσμα είναι να διακρίνονται περιφέρειες που αναπτύσσονται και περιφέρειες που φθίνουν ή μένουν στάσιμες. Η πρότασή του για να απεγκλωβιστούν οι καθυστερημένες

περιφέρειες από αυτές τις διαδικασίες είναι ότι θα πρέπει να παρθούν πολύ ισχυρά μέτρα περιφερειακής πολιτικής ώστε να ενισχυθεί η τάση διάχυσης των θετικών αποτελεσμάτων των αναπτυγμένων περιφερειών και στις υπόλοιπες περιφέρειες. Τέλος, η θεωρία του Myrdal συσχετίζει τις περιφερειακές ανισότητες με τρία στάδια οικονομικής εξέλιξης: α) το προβιομηχανικό, όπου οι περιφερειακές ανισότητες είναι λίγες, β) το στάδιο της σωρευτικής αιτιότητας με μεγάλες περιφερειακές ανισότητες και γ) το στάδιο της επέκτασης της ανάπτυξης, όπου επικρατεί η τάση διάχυσης της ανάπτυξης.

Θεωρία του διαπεριφερειακού εμπορίου [59]

Η κυριότερη υπόθεση της θεωρίας αυτής, όπως διατυπώθηκε από τον R icardo και τον Ohlin, είναι ότι οι περιφέρειες αποκτούν ειδίκευση στην παραγωγή ορισμένων προϊόντων και στην προσφορά ορισμένων υπηρεσιών. Η εξειδίκευση αυτή των περιφερειών οφείλεται στη διαφορετική δομή του παραγωγικού δυναμικού της κάθε περιφέρειας.Ετσι, η κάθε περιφέρεια αποκτά συγκριτικό πλεονέκτημα απέναντι σε άλλες, το οποίο ενεργοποιεί το εμπόριο ανάμεσα στις περιφέρειες. Με το διαπεριφερειακό εμπόριο αποκτούνται θετικά αποτελέσματα και δημιουργείται εξίσωση των αμοιβών των παραγωγικών συντελεστών.

Η θεωρία αυτή αναλύει τις διαπεριφερειακές σχέσεις με την προσαρμογή των κλασικών και νεοκλασικών αρχών που ισχύουν για το διεθνές εμπόριο ανάμεσα σε χώρες-κράτη. Σαφώς, όμως, διαφέρει το διεθνές εμπόριο από το διαπεριφερειακό ως προς τους κανόνες συμπεριφοράς.

1.3. Αστική Πολιτική: Αστικός Προγραμματισμός και Σχεδιασμός

Η Αστική Πολιτική συστάθηκε πάνω στο ίδιο ιδεολογικό έδαφος της φιλελεύθερης προσέγγισης για την Πολιτική Επιστήμη, την οποία και αντιμετωπίζει χωρίς σύνδεσή της με τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες αλλά σε αναφορά με το παρελθόν και το μέλλον μετατρέποντας τη μελέτη της σε ένα απλό χρονικό γέννησης, ανάπτυξης και θανάτου της.

Στην εξέλιξη της Αστικής Πολιτικής διακρίνονται δύο ρεύματα[60]: α) σε αυτό που έχει ως αντικείμενο ανάλυσης τη διαδικασία λήψης και εφαρμογής των αποφάσεων και που ονομάστηκε ως ρεύμα μελέτης της τοπικής δομής της εξουσίας και β) το ρεύμα μελέτης του αστικού προγραμματισμού-σχεδιασμού, το οποίο προσανατολίζεται στην ανάλυση φαινομένων με τα οποία έχει σχέση ο αστικός σχεδιασμός ως κοινωνική δραστηριότητα.

1.3.1. Μελέτη της τοπικής δομής της εξουσίας

Στις πρώτες αναπτύξεις της μελέτης της τοπικής δομής της εξουσίας κυριαρχεί μία τάση "θεραπευτική" απέναντι σε αυτό που εντοπίζεται ως "πάθηση" της αστικής διακυβέρνησης[61] που οδηγεί στην υποστήριξη της πολιτικής για συγκέντρωση αρμοδιοτήτων και εξουσιών στις διοικητικές αρχές της πόλης(scientific management)[62], δηλαδή στην πολιτική της

αποσυγκέντρωσης και αποκέντρωσης ως πρότυπο οργάνωσης της αστικής διακυβέρνησης(κοινωνιολογική προσέγγιση).

Καθώς οι συνθήκες αλλάζουν με την απαρχή της διαδικασίας της αστικοποίησης, η χωρική μορφή των πόλεων αλλάζει και αρχίζουν να εμφανίζονται οι μητροπολιτικές ενότητες, στις οποίες αναζητείται ένα νέο σύστημα διακυβέρνησης. Νέα προβλήματα εμφανίζονται που έχουν σχέση με ζητήματα πολιτικής συμπεριφοράς ως εκδηλώσεις της πολιτικής ζωής των πόλεων. Σε αυτό το νέο πλαίσιο συνθηκών, το ρεύμα της δομής της τοπικής εξουσίας στρέφεται σε μια πολιτική προσέγγιση της δομής αυτής, η οποία «αντιμετωπίζει τις αστικές κοινότητες ως πολιτικά συστήματα, κι όχι ως ασθενείς οργανισμούς που απαιτούν τη θεραπευτική αγωγή ενός "κοινωνικού μηχανικού"»[63]. Η πολιτική αυτή προσέγγιση υποστηρίζει το συγκεντρωτικό σύστημα διακυβέρνησης στις πόλεις, ως το σύστημα αυτό που απαιτείται στις σύγχρονες συνθήκες της αστικοποίησης.

Σαφώς κατά το σχηματισμό των δύο παραπάνω προσεγγίσεων στο ρεύμα της δομής της τοπικής εξουσίας άσκησαν επιρροή οι φιλοσοφικές αντιλήψεις του ατομισμού και οι επιστημολογικές απόψεις του θετικισμού[64]. Και οι δύο προσεγγίσεις, λοιπόν, είναι παράγωγα μιας θετικιστικής λογικής ξεκινώντας από κενό παραδοχών και στηριζόμενα στη συσσώρευση του εμπειρικού στοιχείου[65].

1.3.2. Μελέτη του αστικού προγραμματισμού-σχεδιασμού

Το δεύτερο ρεύμα, η μελέτη του αστικού προγραμματισμού-σχεδιασμού, βασίζεται σε ερμηνευτικά και μεθοδολογικά σχήματα της φιλελεύθερης πολιτικής θεωρίας.

Με βάση το αντικείμενο της παρέμβασης, η μελέτη του αστικού σχεδιασμού-προγραμματισμού ερμηνεύεται σύμφωνα με τη "θεωρία των αποφάσεων". Ετσι, ο αστικός προγραμματισμός-σχεδιασμός αναλύεται "ως γενική κατηγορία ανθρώπινων δραστηριοτήτων με σκοπό να αποκαταστήσει μια λογική και ορθολογική σύνδεση ανάμεσα στα μέσα και τους στόχους, στις εναλλακτικές δυνατότητες δράσης και τα επιζητούμενα αποτελέσματα"[66].

Στο εσωτερικό της γενικής θεωρίας των αποφάσεων διακρίνονται δύο προσεγγίσεις, κάτω από τις οποίες προσδιορίζονται και οι αντίστοιχες ερμηνείες για τη μελέτη του αστικού προγραμματισμού-σχεδιασμού καθώς και διάφορα μοντέλα του. Η σχηματοποίηση αυτών των διακρίσεων δίνονται με τον παρακάτω πίνακα (Πίνακας 1).

Η θεωρία των αποφάσεων έδωσε τη βάση για τη θεωρητικοποίηση του αστικού προγραμματισμού-σχεδιασμού ως διαδικασία λήψης απόφασης, ενώ η θεωρία συστημάτων έδωσε τη βάση για τις σχηματοποιήσεις-μοντελισμούς αυτής της διαδικασίας. Υπό τη σκέπη της θεωρίας συστημάτων, ο αστικός προγραμματισμός-σχεδιασμός συλλαμβάνεται ως σύστημα και "αναλύεται πάνω στην αρχή της διαντίδρασης ανάμεσα σε δύο παράλληλα συστήματα: το σύστημα ελέγχου(π-σ) και το ελεγχόμενο σύστημα(διαδικασία παρέμβασης)"[67].

Οι πιο γνωστές σχηματοποιήσεις-μοντελισμοί του αστικού προγραμματισμού-σχεδιασμού είναι τρεις: α) του McLoughlin, β) του Chadwick, γ) του A. Wilson (Βλέπε Διάγραμμα 1α,β,γ). Όλες οι τεχνικές μεθόδευσης της διαδικασίας προγραμματισμού-σχεδιασμού φέρνουν το ιδεολογικό φορτίο της θεωρίας συστημάτων, η οποία θεωρεί "την πόλη ως

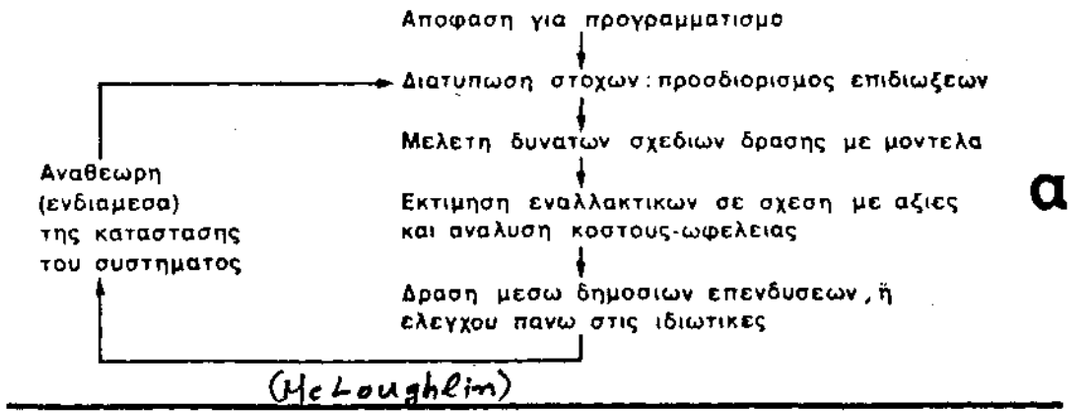
σύστημα που συντίθεται από υποσυστήματα, την κοινωνία ως οργανισμό συντιθέμενου στην ολότητα των μερών του και την κοινωνική εξέλιξη ως μεταβολή της συμπεριφοράς του συστήματος-κοινωνία. Αντιλήψεις που κυριαρχούν στα φονξιοναλιστικά και οργανιστικά ρεύματα των κοινωνικών επιστημών και που είναι κυρίαρχες στη θεωρία της αστικής οικολογίας"[68].

ΦΙΛΕΛΕΥΘΕΡΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ	ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ	
ΓΕΝΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	κλασικος ορθολογισμος	νεο-ορθολογισμος
ΘΕΩΡΙΑ ΑΣΤΙΚΟΥ Π-Σ	τυποκρατικη θεωρια (normative ή rational) theory	θετικη θεωρια (positive ή behavioral) theory
ΜΟΝΤΕΛΑ * ΑΣΤΙΚΟΥ Π-Σ	συνολικος (comprehensive) ριζοσπαστικος (radical) ορθολογικος (rational) πλουραλιστικος (pluralist) κτλ	προοδευτικος (incremental) διαδοχικων περιορισμενων συγκρισεων (successive limited comparisons) τμηματικος (piecemeal) συμπεριφορικος (behavioral) κτλ

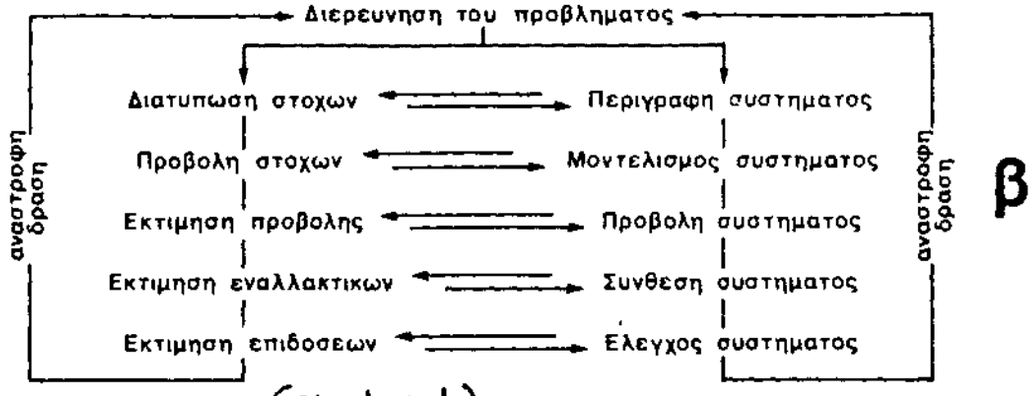
* *Πρόκειται γιά ὅρους τό περιεχόμενο τῶν ὁποίων συχνά ταυτίζεται*

Πηγή: Β. Χαιτάογλου, ό.π., σελ. 127

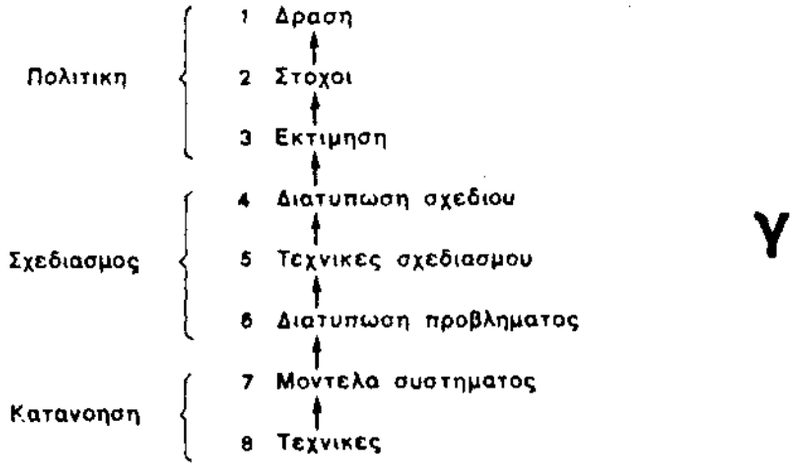
ΓΡΑΜΜΑ 1: Θεωρητικές σχηματοποιήσεις αστικού προγραμματισμού-σχεδιασμού



(McLoughlin)



(Chadwick)



(A. Wilson)

(Τό διάγραμμα διαβάζεται ἀπό κάτω πρός τά πάνω ὑπάρχουν ὅμως διαρκεῖς διαντιδράσεις ἀνάμεσα σ' ὅλα τά ἐπίπεδά του)

Πηγή: Β. Χασκάρογλου, ό.π., σελ. 137

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΠΡΩΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

1. Γ. Καυκαλάς - Μ. Γιαουτζή (επιμέλεια), *Η πόλη στο κεφαλαιοκρατικό σύστημα*, εκδ. Οδυσσέας, Αθήνα 1977, σελ. 38.
2. *Στο* ίδιο, σελ. 39.
3. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
4. *Στο* ίδιο, σελ. 38.
5. *Στο* ίδιο, σελ. 39.
6. Βίλμα Χαστάογλου, *Κοινωνιολογία του Χώρου - Μία κριτική προσέγγιση των αστικών θεωριών*, ΤΕΕ - Τμήμα Μαγνησίας - Ερευνητικό Κέντρο Βόλου, Βόλος 1979, σελ. 19.
7. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
8. *Στο* ίδιο, σελ. 20.
9. *Στο* ίδιο, σελ. 21.
10. *Στο* ίδιο, σελ.22.
11. *Στο* ίδιο, σελ. 23.
12. *Στο* ίδιο, σελ. 24.
13. *Στο* ίδιο, σελ. 26.
14. *Στο* ίδιο, σελ. 27.
15. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
16. *Στο* ίδιο, σελ. 28.
17. *Στο* ίδιο, σελ. 29.
18. *Στο* ίδιο, σελ. 30.
19. *Στο ίδιο,* ιδία σελίς.
20. *Στο* ίδιο, σελ. 30-31.
21. Η. Σιδηρόπουλος, Σημειώσεις: «Οικονομική των Αστικών Κέντρων», ΙΠΑ, Αθήνα 1993, σελ. 67 & Αργύρης Θ., *Οικονομική του Χώρου*, τόμος ΙΙ, εκδ. Αφών Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 1987, σελ. 132-135.
22. Η. Σιδηρόπουλος, ό.π., σελ. 69 & Αργύρης Θ., ό.π., τόμος ΙΙ, σελ. 135-137.
23. Η. Σιδηρόπουλος, ό.π., σελ. 69.
24. *Στο* ίδιο, σελ. 71 & Θ. Αργύρης, ό.π., τόμος ΙΙ, σελ. 137-139.
25. Β. Χαστάογλου, ό.π., σελ. 35.
26. *Στο* ίδιο, σελ. 36.
27. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
28. Β. Χαστάογλου, *Κοινωνικές θεωρίες για τον αστικό χώρο - Κριτική ανάλυση*, εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1982, σελ. 68 και 77.
29. Κόνσολας Νικ. Ι., ό.π., σελ. 31 & Αργύρης Θ., ό.π., τόμος Ι, σελ. 17 & Χαστάογλου Β., *Κοινωνικές θεωρίες για τον αστικό χώρο*, ό.π., σελ. 64.
30. Νικ. Ι. Κόνσολας, ό.π., σελ. 293-295.
31. *Στο* ίδιο, σελ. 295.
32. *Στο* ίδιο, σελ. 297-305 & Η. Σιδηρόπουλος, ό.π., σελ. 20-22.
33. Για τη θεωρία του Von Thunen βλέπε: Η. Σιδηρόπουλος, ό.π., σελ. 65 & Θ. Αργύρης, τόμ. ΙΙ, σελ. 113-122. Συνοπτικά η θεωρία αυτή έχει ως εξής:

Η θεωρία του Απομονωμένου Κράτους προβλέπει την ύπαρξη ενός απομονωμένου αστικού κέντρου γύρω από 6 ομόκεντρους κύκλους ισάριθμων αγροτικών καλλιεργειών. Διερευνούνται οι σχέσεις απόστασης, χρήσεων γης, τιμών αγροτικών προϊόντων και εγγείου προσόδου. Το συμπέρασμα είναι ότι οι αξίες της αγροτικής γης αυξάνουν κοντά σε μια μεγάλη πόλη, αλλά η αύξηση αυτή δεν

αποτελεί παρά πρελούδιο για μεγαλύτερη αύξηση της αξίας της γης μέσα στις αστικές περιοχές.

34. Για τη θεωρία του A. Weber *βλέπε*: Νικ. Ι. Κόνσολας, ό.π., σελ. 264-270 & Θ. Αργύρης, τόμος Ι, ό.π., σελ. 82-115 & Harry W. Richardson, *Περιφερειακή Οικονομική*, τόμος 7α, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1972, σελ. 57-58 & David Walker - Keith Chapman, Η χωροθέτηση της βιομηχανίας - Θεωρία και Πολιτική, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1992, σελ. 52-55.

Με λίγα λόγια η θεωρία χωροθέτησης του A. Weber έχει ως εξής:

Σημαντική παραδοχή στη θεωρία του Weber αποτελεί η διάκριση των πρώτων υλών: α) διάσπαρτες στο χώρο, και β) εντοπισμένες σε ορισμένες μόνο περιοχές(αμιγείς και μη). Για τις διάσπαρτες πρώτες ύλες η επιχείρηση είναι προσανατολισμένη στην αγορά προϊόντων, ενώ για τις εντοπισμένες πρώτες ύλες η επιχείρηση είναι προσανατολισμένη στον τόπο των πρώτων υλών. Με βάση αυτή τη διάκριση, η ανάλυση του Weber ερμηνεύει μόνο τις εντοπισμένες πρώτες ύλες (Αργύρης, τ.1, σελ. 83).

Οι βασικοί παράγοντες που επηρεάζουν την επιλογή του τόπου εγκατάστασης είναι το κόστος μεταφοράς, το κόστος εργασίας και οι οικονομίες συγκέντρωσης. Απ' αυτούς τους παράγοντες επιλέγει ως βασικό αναλυτικό εργαλείο το μεταφορικό κόστος προσθέτοντας τους υπόλοιπους αργότερα.

Ξεκινά, λοιπόν, από το πρώτο αναλυτικό εργαλείο, το μεταφορικό κόστος προϋποθέτοντας ότι το μεταφορικό κόστος είναι αναλογικό ως προς την απόσταση, και καταλήγει στο ότι η επιχείρηση θα εγκατασταθεί στο σημείο όπου ελαχιστοποιείται το κόστος μεταφοράς.

Στη συνέχεια η ανάλυσή του συνοδεύεται από την παραδοχή ότι το κόστος επεξεργασίας ενός προϊόντος επηρεάζεται από το επίπεδο των μισθών και οδηγείται στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν περιοχές που παρουσιάζουν πλεονεκτήματα από την άποψη του χαμηλού εργατικού κόστους, οι οποίες όμως δεν είναι κατ' ανάγκη και οι περιοχές του ελάχιστου μεταφορικού κόστους (D. Walker - K. Chapman, σελ.54). Ετσι, μετά τον εντοπισμό του σημείου ελαχιστοποίησης του κόστους μεταφοράς, η επιχείρηση μπορεί να προσανατολιστεί σε ένα άλλο σημείο, αυτό του σημείου φθηνού εργατικού δυναμικού, το οποίο υπερκαλύπτει το πρόσθετο μεταφορικό κόστος(Κόνσολας, σελ. 268).

Σε μία τρίτη προσέγγιση, η επιχείρηση μπορεί να εγκαταλείψει και το σημείο ελαχιστοποίησης μεταφορικού κόστους και το σημείο ελαχιστοποίησης εργατικού κόστους για να προσανατολιστεί σε ένα άλλο σημείο χωροθέτησης όπου θα επιτύχει ακόμη μεγαλύτερη μείωση του κόστους. Το σημείο αυτό θα προέρχεται από τη δημιουργία οικονομιών συγκέντρωσης, οι οποίες δημιουργούνται από την εγκατάσταση κι άλλων βιομηχανιών στο ίδιο σημείο του χώρου (Κόνσολας, σελ. 269).

35. Για το διάγραμμα του Hoover *βλέπε*: Ν. Ι. Κόνσολας, ό.π., σελ. 270 & Θ. Αργύρης, τόμ. Ι, σελ. 70-80.

36. Για τη θεωρία του Isard *βλέπε*: Θ. Αργύρης, ό.π., τόμος 1, σελ. 115-129.

37. Για τη θεωρία του Smith *βλέπε*: Θ. Αργύρης, ό.π., τόμος Ι, σελ. 154-183 & Γ. Κώττης, Μικροοικονομική ανάλυση του τόπου εγκατάστασης, β΄ έκδοση, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1976, σελ. 156-170 & Ν. Κόνσολας, .ο.π., σελ. 274-276 & D. Walker - K. Chapman, ό.π., σελ. 57-59.

Με λίγα λόγια η θεωρία του Smith για την ελαχιστοποίηση του κόστους παραγωγής έχει ως εξής:

Ο Smith κάνοντας δύο βασικές παραδοχές, την καμπύλη χωρικού κόστους και την έννοια των χωρικών περιθωρίων κέρδους, θεωρεί ότι ο άριστος τόπος εγκατάστασης, αν και μπορεί να προσδιοριστεί ως ένα μοναδικό σημείο, ωστόσο περιβάλλεται από άλλα σημεία στο χώρο στα οποία η επιχείρηση μπορεί να λειτουργήσει επικερδώς.

Το σημαντικό στη θεωρία του Smith αποτελεί η αναγνώριση ύπαρξης κι άλλων σημείων χωροθέτησης όπου η επιχείρηση μπορεί να επιβιώσει και να λειτουργήσει επικερδώς. Ομως, επειδή η απλοϊκότητα του υποθέσεών του απέχουν πολύ από την πραγματικότητα, το μοντέλο του Smith έχει περισσότερη αξία ως διδακτικό εργαλείο παρά ως μέθοδος αντιμετώπισης πραγματικών προβλημάτων (D. Walker - K. Chapman, ό.π., σελ. 58).

38. Για τη θεωρία του Losch *βλέπε*: Ν. Κόνσολας, ό.π., σελ. 272-274 & Θ. Αργύρης, ό.π., τόμος Ι, σελ. 183-200 & Richardson, ό.π., τόμος 7α, σελ. 78-102 και 137-142 & Γ. Κώττης, ό.π., σελ. 308-313 & D. Walker - K. Chapman, ό.π., σελ. 56-57.
Συνοπτικά η θεωρία του Losch έχει ως εξής:

Ο Losch θεώρησε ότι το σημείο ελάχιστου μεταφορικού κόστους δεν ταυτίζεται με το σημείο μεγιστοποίησης κέρδους της επιχείρησης. Αντίθετα, προσδιορίζει τον τόπο εγκατάστασης μιας επιχείρησης με κυρίαρχο κριτήριο το κόστος εξυπηρέτησης των αγορών, τη ζήτηση.

Υποστηρίζει, έτσι, ότι κάθε σημείο εγκατάστασης της επιχείρησης συνεπάγεται ότι η επιχείρηση ασκεί έναν μονοπωλιακό έλεγχο σε μία περιοχή. Η ενσωμάτωση του κόστους μεταφοράς σε αγορές που βρίσκονται σε διαφορετικές αποστάσεις αυξάνει την τιμή του προϊόντος ανάλογα με την απόσταση και κατά συνέπεια μειώνει την ζήτηση μέχρις ότου αυτή μηδενιστεί στο πιο απομακρυσμένο σημείο (D. Walker - K. Chapman, σελ. 56).

Διατυπώνει το υπόδειγμά του σε έναν χώρο που θεωρεί μια ομοιογενή πεδιάδα, η οποία κατοικείται από ανθρώπους με τις ίδιες ανάγκες. Κατασκευάζει έναν κώνο ζήτησης γύρω από το σημείο παραγωγής, ο οποίος προσδιορίζει την περιοχή αγοράς και την ποσότητα προϊόντος που ζητείται (Στο ίδιο, ιδία σελίς) . Ο ανταγωνισμός μετατρέπει αυτό τον κύκλο σε εξάγωνο.

Η θεωρία του Losch βρίσκεται κοντά στην πραγματικότητα για την περίπτωση ορισμένων καταναλωτικών αγαθών όπως είναι το ψωμί και ο πάγος. Το μοντέλο του έχει ισχύ επισημαίνοντας τους κινδύνους που συνεπάγονται η αγνόηση του γεγονότος ότι η αγορά συγκεντρώνεται σε κάποια σημεία καθώς και η αγνόηση του επιπέδου ζήτησης ανεξάρτητα από την τιμή του προϊόντος (Στο ίδιο, σελ. 57).

39. Για τον Hotelling *βλέπε*: Αργύρης Θ., τόμος Ι, ό.π., σελ. 200-214.

40. Για το υπόδειγμα του Richardson *βλέπε* Θ. Αργύρης, τόμος Ι, σελ. 217-219.

41. Για το υπόδειγμα του Smith *βλέπε* Θ. Αργύρης, τόμ. Ι, ό.π., σελ. 219-225.

42. Για το υπόδειγμα του Greenhut *βλέπε* Ν. Κόνσολας, ό.π., σελ. 271.

43. Γ. Κώττης, ό.π., σελ. 28.

44. *Στο* ίδιοι, σελ. 333.

45. *Στο* ίδιο, σελ. 327-328.

46. *Στο* ίδιο, σελ. 329.

47. *Στο* ίδιο, σελ. 328.

48. *Στο* ίδιο, σελ. 332.

49. Η. W. Richardson, τόμος 7β, ό.π., σελ. 425-426.

50. *Στο* ίδιο, σελ. 431.

51. Ν. Ι. Κόνσολας, ό.π., σελ. 319.

52. Η θεωρία της Οικονομικής - Εξαγωγικής Βάσης εντάσεται στα πλαίσια των θεωριών του διαπεριφερειακού εισοδήματος. *Βλέπε* Richardson, τόμ. 7β, ό.π., σελ. 321-330.

53. Ν. Ι. Κόνσολας, ό.π., σελ. 314.

54. *Στο* ίδιο, σελ. 315.

55. *Στο* ίδιο, σελ. 319.

56. Για τη θεωρία των τομέων *βλέπε*: Ν. Ι. Κόνσολας, ό.π., σελ. 320-321 & Richardson, τόμ. 7β, ό.π., σελ. 437-440. Συνοπτικά για τη θεωρία των τομέων:

Θεωρώντας ως προϋπόθεση την αύξηση των κατά κεφαλήν εισοδημάτων, διαχρονικά η αύξηση του περιφερειακού κατά κεφαλήν εισοδήματος συνοδεύεται από ανακατανομή πόρων, με κύρια χαρακτηριστικά τη μείωση των πόρων στν πρωτογενή τομέα και αύξησή τους στον δευτερογενή και αργότερα και στον τριτογενή. Ο ρυθμός αυτής της μετατόπισης πόρων ανάμεσα στους οικονομικούς τομείς και η προκαλούμενη εσωτερική εξέλιξη της εξειδίκευσης και του καταμερισμού της εργασίας θεωρούνται οι κύριοι προσδιοριστικοί πραράγοντες της ταχύτητας της περιφερειακής οικονομίας.

Η θεωρία χρησιμεύει γιατί προσφέρει τη δυνατότητα διερεύνησης των σχέσεων ανάμεσα στην κλαδική διάρθρωση της περιφερειακής οικονομίας, του επιπέδου ανάπτυξης της περιφέριεας και του περιφερειακού εισοδήματος. Εχει, όμως και τα μειονεκτήματά της καθώς αγνοεί εξωγενείς παράγοντες και δεν εξηγεί τις διαπεριφερειακές αλληλεξαρτήσεις (Κόνσολας, σελ. 321).

57. Για τη θεωρία της κλαδικής διάρθρωσης *βλέπε*: Ν. Ι. Κόνσολας, ό.π., σελ. 321-322 & Richardson, τόμ. 7β, ό.π., σελ. 440-447. Συνοπτικά η θεωρία της κλαδικής διάρθρωσης:

Υποστηρίζεται ότι η περιφερειακή ανάπτυξη μπορεί να εκτιμηθεί μόνο σε σχέση με τις εξελίξεις που συμβαίνουν σε επίπεδο εθνικής οικονομίας. Ετσι, μια περιφέρεια στην οποία επικρατούν κλάδοι που εμφανίζουν ταχύ εθνικό ρυθμό ανάπτυξης, αναπτύσσετια κι αυτή με ταχύ ρυθμό, ενώ μια περιφέρεια με υψηλό ποσοστό υστερούντων κλάδων σε εθνικό επίπεδο, θα εμφανίζει χαμηλό ρυθμό ανάπτυξης (Richardson, τ. 7β, ό.π., σελ.441). Ομως, μια περιφέρεια είναι δυνατόν να αναπτύσσεται είτε διότι είναι εγκατεστημένοι σ' αυτήν κλάδοι που αναπτύσσονται γρήγορα και σε εθνικό επίπεδο, είτε γιατί αποκτά αυξημένο ποσοστό ενός ή περισσότερων κλάδων, ανεξάρτητα από το εάν αυτοί δείχνουν ή όχι ανάπτυξη και στο εθνικό επίπεδο (Στο ίδιο, σελ. 442).

58. Για τη θεωρία του Myrdal *βλέπε* Ν. Ι. Κόνσολας, ό.π., σελ. 67-70.

59. Για τη θεωρία του διαπεριφερειακού εμπορίου *βλέπε* στο ίδιο, σελ. 70-79.

60. Δ. Γεωργούλης, *Ζητήματα θεωρίας στον αστικό σχεδιασμό*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1993, σελ. 48 & Β. Χαστάογλου, Κοινωνικές θεωρίες για τον αστικό χώρο, ό.π., σελ. 106.

61. Β. Χαστάογλου, *Κοινωνικές θεωρίες για τον αστικό χώρο*, ό.π., σελ. 111.

62. *Στο* ίδιο, σελ. 110.

63. *Στο* ίδιο, σελ. 111.

64. Δ. Γεωργούλης, ό.π., σελ. 49.

65. *Στο* ίδιο, σελ. 53.

66. Β. Χαστάογλου, *Κοινωνικές θεωρίες για τον αστικό χώρο*, ό.π., σελ. 124.

67. *Στο* ίδιο, σελ. 134.

68. *Στο* ίδιο, σελ. 138.

ΚΕΦ. 2: ΜΑΡΞΙΣΤΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ, ΤΗΣ ΠΟΛΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ ΑΣΤΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ-ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

2.1. Γενικό Αναλυτικό Πλαίσιο και Μεθοδολογία της Μαρξιστικής Προσέγγισης

Η Μαρξιστική οικονομική σκέψη θεωρεί την Οικονομική ως κοινωνική επιστήμη και προχωρεί στην ανάλυση των οικονομικών φαινομένων ξεκινώντας από την συνολική έννοια της κοινωνίας. Τα άτομα θεωρούνται φορείς σχέσεων, οι οποίες σχέσεις συνθέτουν το κοινωνικό περιβάλλον και μόνο σε συνάρτηση με το περιβάλλον αυτό μπορούν να οριστούν. Το ενδιαφέρον της ανάλυσης εστιάζεται στις κοινωνικές σχέσεις που συνάπτουν οι άνθρωποι στα πλαίσια οργάνωσης της υλικής παραγωγής κι όχι στις ποσοστικές και τεχνικοοικονομικές σχέσεις πραγμάτων όπου εστιάζει η νεοκλασική φιλελεύθερη προσέγγιση[1].

Ιδιαίτερη βαρύτητα στη μαρξιστική ερμηνεία της κοινωνικοιστορικής εξέλιξης αποκτούν οι υλικές συνθήκες ύπαρξης. Ετσι, αντικείμενο τόσο δομικής όσο και διαχρονικής ανάλυσης είναι η διαμόρφωση και ανάπτυξη των διαφόρων τρόπων παραγωγής. Κάθε τρόπος παραγωγής χαρακτηρίζεται από τις δικές του, ιδιαίτερες κοινωνικές σχέσεις παραγωγής (μορφή ιδιοκτησίας των μέσων παραγωγής και μορφή εργασίας) και το δικό του ιδιαίτερο βαθμό ανάπτυξης των παραγωγικών δυνάμεων (κυρίαρχη και κυριαρχούμενη τάξη). Το πλέγμα των παραγωγικών δυνάμεων και των σχέσεων παραγωγής αποτελεί την οικονομική δομή, πάνω στην οποία στηρίζεται η ανάπτυξη της κοινωνίας, και προσδιορίζει και τον αντίστοιχο τύπο νομικών, πολιτικών και ιδεολογικών κοινωνικλών σχέσεων, που λέγεται εποικοδόμημα και στο οποίο αντιστοιχούν καθορισμένες κοινωνικές μορφές συνείδησης[2].

Ετσι, ο καπιταλιστικός τρόπος παραγωγής είναι ένα σύστημα γενικευμένης εμπορευματικής παραγωγής με απώτερο στόχο τη μεγιστοποίηση του κέρδους. Οι κοινωνικές σχέσεις παραγωγής στον καπιταλισμό χαρακτηρίζονται από ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής η οποία ορίζει την αστική τάξη, το κεφάλαιο, που είναι και η κυρίαρχη τάξη σε αντιδιαστολή με την κυριαρχούμενη την οποία αποτελούν οι εργάτες με σχέση μισθωτής εργασίας. Οι εργάτες δεν κατέχουν κανένα από τα μέσα παραγωγής που συμμετέχουν στην παραγωγική διαδικασία παρά μόνο την εργατική τους δύναμη. Η εργατική δύναμη στα πλαίσια του καπιταλιστικού συστύματος αποτελεί εμπόρευμα, το οποίο ο εργάτης το πουλάει με αντάλλαγμα το μισθό του. Το εμπόρευμα εργατική δύναμη έχει την ιδιότητα να αποδίδει στον καπιταλιστή περισσότερο απ' όσο του κοστίζει, παράγει δηλαδή υπεραξία[3].

Αστική και εργατική τάξη, κεφάλαιο και εργασία, είναι οι δύο πόλοι της κυρίαρχης αντίθεσης στον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής, ο οποίος αποτελεί μια σύνθετη δομή κοινωνικών σχέσεων, που συμπεριλαμβάνει την οικονομική βάση και το αντίστοιχο εποικοδόμημα. Το περιεχόμενο και οι μορφές που παίρνουν οι διάφοροι πολιτικοί, νομικοί, θρησκευτιοί και εκπαιδευτικοί θεσμοί του εποικοδομήματος προσδιορίζονται από την οικονομική βάση[4].

Η κύρια αντίθεση και αντίφαση του καπιταλιστικού συτήματος έχει ως αποτέλεσμα, σε κάποιο επίπεδο ανάπτυξης της καπιταλιστικής παραγωγικής διαδικασίας, οι υλικές παραγωγικές δυνάμεις της κοινωνίας να έρχονται σε σύγκρουση με τις παραγωγικές σχέσεις και τότε είναι που αρχίζει μια εποχή κοινωνικής επανάστασης, η οποία απειλεί την αλλαγή της οικονομικής βάσης. Η ανατροπή ενός τρόπου παραγωγής και η μετάβασή του σε έναν άλλο έχει ως κινητήρια δύναμη την πάλη των τάξεων και συγκεκριμένα την πάλη της ανερχόμενης τάξης ενάντια στην κυρίαρχη[5].

Ας επανέλθουμε όμως στο ίδιο το καπιταλιστικό σύστημα και τις συνθήκες αναπαραγωγής του. Για την αναπαραγωγή τόσο της ίδιας της καπιταλιστικής τάξης όσο και της ίδιας της καπιταλιστικής παραγωγικής διαδικασίας και των κοινωνικών σχέσεων που αυτή σημαίνει, οι καπιταλιστές είναι αναγκασμένοι να επιδιώκουν συνεχώς της διεύρυνση της παραγωγής. Η τάση για συσσώρευση του κεφαλαίου είναι εγγενής στο καπιταλιστικό σύστημα. Οι δυνάμεις που προωθούν τη συσσώρευση του κεφαλαίου σχετίζονται τόσο με τις ενδοκαπιταλιστικές αντιθέσεις όσο και με τη βασική αντίθεση κεφαλαίου-εργασίας[6]. Επειδή οι νόμοι της αγοράς δεν μπορούν να λύσουν τις αντιθέσεις ανάμεσα στα επιμέρους συμφέροντα των ατομικών κεφαλαίων και στο συμφέρον του συνολικού κοινωνικού κεφαλαίου, κάνει αναγκαία την εμφάνισή του το κράτος ως θεσμός συλλογικής έκφρασης των συμφερόντων του κοινωνικού κεφαλαίου που με την οικονομική του πολιτική επιδιώκει τη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για τη συσσώρευση του κεφαλαίου[7]. Ο άλλος παράγοντας που επηρεάζει, αρνητικά αυτή τη φορά, τη συσσώρευση του κεφαλαίου είναι η ταξική αντιπαράθεση κεφαλαίου-εργασίας, όπου πολλές φορές οι εργαζόμενοι προκειμένου νε επιτύχουν ικανοποιητικό βαθμό απασχόλησης και βελτίωσης του βιοτικού τους επιπέδου συναινούν και πιέζουν για οικονομική ανάπτυξη. Ετσι, "η συσσώρευση του κεφαλαίου είναι μια συνεχή και κατά περιόδους διακοπτόμενη διαδικασία, αφού οι ίδιες οι δυνάμεις που την προωθούν δημιουργούν ταυτόχρονα και τις συνθήκες υπονόμευσή της."[8]. Για την άρση της υπονόμευσης εμφανίζεται και πάλι το κράτος, το οποίο με την εξασφάλιση των γενικών συνθηκών έχει ενισχύσει την καπιταλιστική συσσώρευση κι έχει ένα οικονομικό πλεόνασμα, του οποίου η κρατική διευθέτηση και διαχείριση κατοχυρώνει τα ταξικά συμφέροντα των καπιταλιστών απέναντι σε τυχόν συγκρούσεις και επαναστάσεις[9].

Η μελέτη των κοινωνικών σχέσεων παραγωγής στην καπιταλιστική μόνο οργάνωση της παραγωγής είναι αντικείμενο της μαρξιστικής πολιτικής οικονομίας. Η μελέτη του συνόλου των τρόπων παραγωγής είναι αντικείμενο της μαρξιστικής κοινωνιολογίας και αποτελεί την επιστήμη του ιστορικού υλισμού. Η μεθοδολογία είναι κοινή: ο διαλεκτικός υλισμός.

Για την καλύτερη κατανόηση της χωρικής οργάνωσης του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής(μελέτη πολιτικής οικονομίας) είναι απαραίτητη και η παρουσίαση της χωρικής οργάνωσης των διαφόρων τρόπων παραγωγής προκειμένου να ανακαλυφθούν οι σχέσεις μεταξύ καπιταλιστικής ανάπτυξης και αστικοποίησης, οι σχέσεις μεταξύ μητροπολιτικής και καπιταλιστικής ανάπτυξης, καθώς και ο χαρακτήρας και ο ρόλος του αστικού σχεδιασμού-προγραμματισμού μέσα από τη ρύθμιση της συσσώρευσης όπου εντάσσεται και ο ρόλος του κράτους. Πρώτα, όμως, είναι απαραίτητο να δούμε πως αντιμετωπίζεται ο χώρος στη μαρξιστική ανάλυση.

2.2. Μαρξιστική Ανάλυση του Χώρου.

Η παραδοσιακή μερξιστική σκέψη δεν ασχολήθηκε με ζητήματα του χώρου παρά μόνο περιθωριακά. Ενδιάφερεται για το χώρο μέσα από τη μελέτη της χρονικοϊστορικής διάστασης των κοινωνικών φαινομένων και όταν μιλάει για το χώρο, "τον αντιμετωπίζει σαν παθητικό δέκτη της κοινωνικοοικονομικής δραστηριότητας, σαν αδρανές και σχετικά αντιδιαλεκτικό πλαίσιο εγγραφής και παραπέρα ανάπτυξης των κοινωνικών σχέσεων."[10]

Προσπάθεια για μια αναβάθμιση της έννοιας του χώρου στις κοινωνικές επιστήμες, από τη μεριά της μαρξιστικής ανάλυσης, άρχισε κυρίως στη δεκαετία του '70 με την μαρξιστική δομική ανάλυση της κοινωνικής ολότητας που εισήγαγε ο Althusser. Όλες οι μετέπειτα θεωρητικές προσεγγίσεις του χώρου επηρεάστηκαν, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, από την αλτουσεριανή ανάλυση, οι οποίες μπορούν να διακριθούν σε τρεις:

- Η πρώτη προσέγγιση θεωρεί τη χωρική δομή σαν απλή έκφραση, αντανάκλαση της κοινωνικής δομής. Η ανάλυση των χωρικών δομών γίνεται μέσα από τη μελέτη του σχηματισμού και μετασχηματισμού των χωρικών διαμορφώσεων σαν έκφραση της διευρυμένης αναπαραγωγής του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής στους καπιταλιστικούς κοινωνικούς σχηματισμούς[11]. Ουσιαστικά δεν πρόκειται για ιδιαίτερη θεώρηση του χώρου, αλλά απλά και μόνο για ανάπτυξη, επέκταση και ειδίκευση της θεωρίας της κοινωνικής δομής στην έννοια του χώρου.
- Στη δεύτερη προσέγγιση, ο κοινωνικός χώρος είναι μια θεωρητική έννοια που αναπαράγει στη σκέψη την κοινωνική πραγματικότητα στη χωρική της διάσταση. «Έτσι, η διαφοροποίηση που παρατηρείται στην κοινωνική κλίμακα συγκεκριμενοποιείται και υλοποιείται μέσα από μια, ανάλογα διαφοροποιημένη, χωρική οργάνωση των κοινωνικών σχέσεων. Στην κατανομή διαφορετικών "θέσεων" μέσα στην κοινωνική δομή αντιστοιχεί μία κατανομή διαφορετικών "θέσεων" μέσα στο χώρο»[12].
- Η τρίτη θεωρητική προσέγγιση του χώρου αναπτύχθηκε από τον H. Lefebvre, του οποίου οι απόψεις διαφέρουν ριζικά από αυτές του Althusser. Ο Lefebvre τονίζει τον ενεργό ρόλο του χώρου στη διαμόρφωση της κοινωνικής πραγματικότητας. Ο χώρος αποτελεί ένα κοινωνικό προϊόν και ως τέτοιο θα πρέπει να αναλυθούν οι κοινωνικές σχέσεις που περιέχει και αποκρύπτει. "Ο κοινωνικός χώρος αποτελεί μια συγκεκριμένη αφαίρεση, όπως και το εμπόρευμα. Επομένως, ο κοινωνικός χώρος παράγεται και καταναλώνεται και έχει, άρα, μια αξία χρήσης και μια ανταλλακτική αξία. Όταν οι δύο αυτές αξίες τοποθετούνται μέσα στο χώρο, η διαλεκτική τους σχέση γίνεται περίπλοκη."[13]. Ο καπιταλιστικός τρόπος παραγωγής έχει ως στόχο την αναπαραγωγή των καπιταλιστικών σχέσεων παραγωγής. Η αναπαραγωγή επιτυγχάνεται με τον κυριαρχικό έλεγχο της αγοράς των εμπορευμάτων και των κεφαλαίων. Ο έλεγχος αυτός γίνεται με τη χρησιμοποίηση ενός αφηρημένου χώρου ως όργανο αυτής της κυριαρχίας. "Ο καπιταλιστικός χώρος ως αφηρημένη έννοια παράγεται σε μικροεπίπεδο μέσα από την αρχιτεκτονική πρακτική και σε μακροεπίπεδο μέσα από την πολεοδομία και τον περιφερειακο και χωροταξικό σχεδιασμό, σύμφωνα βέβαια με τις χωρικές αντιλήψεις που επικρατούν στο εποικοδόμημα, η διαμόρφωση των οποίων προσδιορίζεται από τη

λογική της αναπαραγωγής των καπιταλιστικών παραγωγικών σχέσεων που επικρατούν στην οικονομική βάση."[14]. Σήμερα, λόγω της έντονης ανάπτυξης των παραγωγικών δυνάμεων και του ανεπαρκή κυριαρχικού ελέγχου της εμπορευματικής και χρηματικής κυκλοφορίας, ο καπιταλισμός δυσκολεύεται όλο και περισσότερο να ελέγξει το χώρο που παρήγαγε και χρησιμοποίησε σαν όργανο κυριαρχίας[15]. Τα προβλήματα που εισάγει ο χώρος δίνουν νέο περιεχόμενο στην παλιά βασική αντίθεση κεφαλαίου-εργασίας, είτε ενισχύοντάς την είτε αμβλύνοντάς την, ενώ ταυτόχρονα εισάγει και νέες ειδικές αντιθέσεις[16]. Η κοινωνική πραγματικότητα αλλάζει γιατί οι παραγωγικές δραστηριότητες και οι μορφές τους αλλάζουν, έτσι που από την παραγωγή πραγμάτων μέσα στο χώρο περνάμε στην άμεση παραγωγή αυτού του ίδιου του χώρου[17], ο οποίος μπορεί να παράγει μόνον διαφοροποιημένο χώρο[18].

Και οι τρεις μαρξιστικές προσεγγίσεις του χώρου έχουν ένα κοινό βασικό σημείο: εξετάζουν τη χωρική διαμόρφωση της καπιταλιστικής κοινωνίας πάντα σε σχέση με την κοινωνική της δομή[19].

2.3. Χωρική Οργάνωση των Τρόπων Παραγωγής.

Στα πλαίσια της μαρξιστικής ανάλυσης της καπιταλιστικής κοινωνίας εξετάζονται και οι ιστορικά προηγούμενες κοινωνίες σαν τις μεταβατικές μορφές που η εσωτερική τους διαλεκτική οδήγησε στην αποσύνθεσή τους και στη γένεση του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής. Έτσι, στην παρούσα ενότητα θα εξεταστούν:

α) η χωρική οργάνωση των προκαπιταλιστικών κοινωνιών,
β) η χωρική διάσταση του φεουδαρχικού τρόπου παραγωγής, της πρωταρχικής συσσώρευσης και της βιομηχανικής επανάστασης,
γ) η χωρική οργάνωση του μονοπωλιακού καπιταλισμού,
δ) η χωρική οργάνωση του πολυεθνικού μονοπωλιακού κεφαλαίου.

2.3.1. Χωρική οργάνωση των προκαπιταλιστικών κοινωνιών

Το χαρακτηριστικό γνώρισμα των προκαπιταλιστικών μορφών είναι η παραγωγή για αυτοκατανάλωση κι όχι η παραγωγή για γενικευμένη ανταλλαγή. Στόχος της παραγωγής, επομένως, είναι ο ίδιος ο άνθρωπος κι όχι ο πλούτος. Η τυχόν πλεονασματική εργασία δεν μπορεί να πάρει τη μορφή της υπεραξίας καθώς οι εργαζόμενοι είναι κάτοχοι των μέσων παραγωγής, δηλαδή ελέγχουν τις αντικειμενικές συνθήκες εργασίας.

Οι ιδιόμορφες κοινωνικές παραγωγικές σχέσεις που χαρακτηρίζουν τις προκαπιταλιστικές κοινωνίες -ανατολική, αρχαία, γερμανική- συνεπάγονται και αντίστοιχα ιδιαίτερα χωρικά σχήματα, όπου πόλη και ύπαιθρος παίζουν διαφορετικό ρόλο και παρουσιάζονται με διαφορετικό εννοιολογικό περιεχόμενο κατά περίπτωση[20].

Στον ανατολικό τύπο κοινωνίας με κύριο χαρακτηριστικό του τη συλλογική ιδιοκτησία γης το χωρικό σχήμα παρουσιάζεται σαν μια ομοιόμορφη, χωρίς αντιθέσεις, ενότητα πόλης-υπαίθρου[21]. Στην αρχαία μορφή κοινωνίας η οικονομική δραστηριότητα έχει σαν χωρική διάσταση την

πόλη, που εμφανίζεται όμως περισσότερο σαν το λειτουργικό πλαίσιο της πολιτείας, παρά σαν μια ενότητα με διαφορετικό παραγωγικό περιεχόμενο από εκείνο της υπαίθρου[22]. Τέλος, η γερμανική μορφή κοινωνίας έχει ως κύριο γνώρισμα την ανυπαρξία πόλεων, αφού η οικονομική της δραστηριότητα γίνεται στα πλαίσια μεμονωμένων αγροτικών οικογενειών, που είναι διασκορπισμένες στην ύπαιθρο[23].

Παρά τις διαφορές τους, τα χωρικά σχήματα πόλης-υπαίθρου των τριών προκαπιταλιστικών μορφών κοινωνίας παρουσιάζουν το κοινό χαρακτηριστικό της ελλείψεως της αντίθεσης ανάμεσα στους δύο αυτούς πόλους[24]. Αντίθεση που γεννήθηκε αργότερα με την κυριαρχία του κεφαλαίου πάνω στη γαιοκτησία.

2.3.2. Η χωρική διάσταση του φεουδαρχικού τρόπου παραγωγής, της πρωταρχικής συσσώρευσης και της βιομηχανικής επανάστασης.

Οι τρεις προκαπιταλιστικές μορφές κοινωικών συστημάτων οδήγησαν τελικά σε μια κοινή μορφή κοινωνικής οργάνωσης: τη φεουδαρχία. Κύριο χαρακτηριστικό της φεουδαρχικής κοινωνίας είναι η κυριαρχία της γαιοκτησίας και η αγροτική δραστηριότητα, πράγμα που σημαίνει ότι στα πλαίσιά της η σχέση με τη φύση είναι ισχυρή και ότι η φυσική ενότητα της εργασίας και των υλικών της προϋποθέσεων εξακολουθεί να υπάρχει[25].

Ο φεουδαρχικός τρόπος παραγωγής εξετάζεται από τον Μάρξ σαν την κατεξοχήν εκείνη κοινωνική μορφή μετάβασης στον καπιταλισμό και σαν μια ευκαιρία για πρωταρχική συσσώρευση. Για τον Μάρξ η δομή της καπιταλιστικής κοινωνίας προήλθε από την ανάπτυξη και αποσύνθεση του φεουδαρχικού τρόπου παραγωγής. Η πρωταρχική συσσώρευση δεν είναι τίποτε άλλο από την ιστορική διαδικασία διαχωρισμού του άμεσου παραγωγού από τα μέσα παραγωγής, δηλαδή την ιστορική διαδικασία εμφάνισης της καπιταλιστικής σχέσης παραγωγής (σχέση κεφαλαίου-εργασίας).

Οι βαθιές μεταβολές στις κοινωνικές σχέσεις που επήλθαν από αυτή την ιστορική διαδικασία είχαν ως αποτέλεσμα και βαθιές αλλαγές στη χωρική οργάνωση των κοινωνιών, και η οποία προσδιορίζεται από τη σχέση πόλης-υπαίθρου. Οι χωρικές όψεις της πρωταρχικής συσσώρευσης προσδιορίζονται από την ανταγωνιστική πλέον σχέση πόλης-υπαίθρου.

> «*Η πρωταρχική συσσώρευση είναι η ιστορία της αποσύνθεσης και αντιστροφής των παλιών σχέσεων ανάμεσα στον άνθρωπο και τη φύση, στην πόλη και τηνύπαιθρο, στη γεωργία και τη βιομηχανία, στη γαιοκτησία και το βιομηχανικό κεφάλαιο. Για τον Μάρξ ολόκληρη η οικονομική ιστορία εκφράζεται μέσα από την εξέλιξη του ανταγωνισμού πόλης-υπαίθρου, μια και ο διαχωρισμός της πόλης από την ύπαιθρο αποτελεί το θεμέλιο κάθε καταμερισμού της εργασίας*»[26]

Συνδέοντας το χωρικό σχήμα πόλης-υπαίθρου με τον καταμερισμό της εργασίας γίνεται διάκριση ανάμεσα στην τεχνική και κοοινωνική διαίρεση της εργασίας. Η τεχνική διαίρεση της εργασίας εκφράζεται με τη χωρική συγκέντρωση των παραγωγικών λειτουργιών, ενώ η κοινωνική μεταφράζεται

σε διασπορά και κίνηση στο χώρο[27]. Ωστόσο, υπάρχει διαλεκτική αλληλεξάρτηση μεταξύ τους. Η ανάπτυξη του καπιταλισμού με τη συγκέντρωση της κοινωνικής εργασίας και τη γενίκευση των εμπορευματικών ανταλλαγών έδωσε μεγάλη ώθηση στην τεχνική και κοινωνική διαίρεση της εργασίας, εξέλιξη που εκφράστηκε χωρικά με τη δημιουργία και την ανάπτυξη μεγάλων πόλεων που κυριάρχησαν πάνω στην ύπαιθρο[28]. Ακόμη, η χωρική οργάνωση των καπιταλιστικών σχέσεων παραγωγής αντιστοιχεί σε σφαίρες παραγωγής που η καπιταλιστική αγορά φροντίζει να ανεξαρτητοποιήσει και να καταστήσει ευδιάκριτες από τα πριν[29].

2.3.3. Η χωρική οργάνωση του μονοπωλιακού καπιταλισμού.

Στο μονοπωλιακό στάδιο εμφανίζονται οι μεγάλες μονοπωλιακές οικονομικές μονάδες οι οποίες επιβάλλουν κοινούργιους κανόνες παραγωγής και ανταλλαγής σύμφωνα με το ιδιωτικό τους συμφέρον. Η σύσταση των μεγάλων μονοπωλιακών επιχειρήσεων αποτελούν έκφραση της συγκεντροποίησης του κεφαλαίου και οι εξελίξεις συνοδεύτηκαν από μια μαζική παρέμβαση του κράτους στο οικονομικό επίπεδο.

Στη μονοπωλιακή φάση ο κοινωνικός χώρος, από απλό πλαίσιο της κοινωνικοοικονομικής δραστηριότητας, έγινε αντικείμενό της. Η σχέση μεταξύ βιομηχανικού και καταναλωτικού-αστικού χώρου μεταβάλλεται. Τα πολύμορφα συμφέροντα των μεγάλων επιχειρήσεων τις κάνουν να επεκταθούν και στη σφαίρα της κατανάλωσης. Έτσι, ο βιομηχανικός χώρος, ενώ ήταν απόλυτα προσδιοριστικός στη διαμόρφωση του υπόλοιπου χώρου, έρχεται τώρα σε ισότιμη σχέση αλληλεξάρτησης με τον καταναλωτικό χώρο και υποτάσσεται πολλές φορές στις απιτήσεις του τελευταίου[30]. Δίπλα, λοιπόν, στη μονοπωλιακή παραγωγή του βιομηχανικού χώρου κάνει την εμφάνισή της και η μονοπωλιακή παραγωγή του αστικού χώρου, κυρίως σαν παραγωγή των μέσων συλλογικής κατανάλωσης[31].

Μέσα σε αυτό το πλέγμα των κοινωνικών σχέσεων παραγωγής, της συγκέντρωσης και συγκεντροποίησης του κεφαλαίου που εκφράζεται με τα μονοπώλια, εμφανίζονται οι σύγχρονοι μητροπολιτικοί χωρικοί σχηματισμοί. "Η νέα μορφή του κεφαλαίου (συγκεντροποιημένο χρηματοδοτικό κεφάλαιο), μέσα από τη συγκέντρωση των μέσων παραγωγής και διαχείρισης (μονοπωλιακές επιχειρήσεις), προκαλεί την εμφάνιση μιας καινούργιας χωρικής μορφής, τη μητρόπολη, που στα πλαίσιά της ο βιομηχανικός χώρος εξαρτάται από τον αστικό χώρο (καταναλωτικό χώρο), χώρο αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης."[32].

2.3.4. Η χωρική οργάνωση του πολυεθνικού μονοπωλιακού κεφαλαίου

Στο μονοπωλιακό στάδιο καπιταλισμού, αναγκάζεται, για ορισμένους λόγους που δεν μας ενδιαφέρουν άμεσα, να εξάγει κεφάλαιο, να δημιουργήσει καπιταλιστικές σχέσεις παραγωγής και στο εξωτερικό. Η οργάνωση του κεφαλαίου σε παγκόσμια κλίμακα αποτελεί στρατηγική επέκταση του μονοπωλιακού κεφαλαίου. Σε αυτή τη στρατηγική πρωτεύοντα ρόλο παίζουν τα πολυεθνικά μονοπώλια. Η υποδομή του συστήματος των διεθνών οικονομικών σχέσεων διαμορφώνεται από τις πολυεθνικές εταιρείες. "Η γένεσή τους είναι αποτέλεσμα της διαδικασίας συγκέντρωσης και συγκεντροποίησης του κεφαλαίου σε παγκόσμια κλίμακα στα πλαίσια της συνεχιζόμενης διαδικασίας διεθνοποίησης του καπιταλισμού"[33].

Η χωρική οργάνωση του μονοπωλιακού κεφαλαίου σε παγκόσμια κλίμακα συνδέεται με την ιμπεριαλιστική του επέκταση[34]. Η χωρική οργάνωση παίρνει συνήθως τη μορφή της αντίθεσης "κέντρου-περιφέρειας", "μητρόπολης-δορυφόρου", όπου η μητρόπολη είναι οι ανεπτυγμένες χώρες και η περιφέρεια οι υπανάπτυκτες. Η αντίθεση αυτή εκφράζει την όλη κίνηση του κεφαλαίου στο διεθνή χώρο, αποτελεί δηλαδή τη χωρική έκφραση της αναπαραγωγής του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής σε παγκόσμια κλίμακα[35].

Κατά μία άλλη άποψη, αυτή του Castells, ο διεθνής καταμερισμός εργασίας χαρακτηρίζεται και από μια διάχυση λειτουργιών και δραστηριοτήτων στις διάφορες χώρες και πολλές φορές μέσα στην ίδια την επιχείρηση, έτσι που η νέα μορφή διεθνοποίησης του κεφαλαίου να αφορά ουσιαστικά τη διεθνοποίηση της παραγωγικής διαδικασίας στα πλαίσια μεγάλων μονοπωλιακών βιομηχανικών επιχειρήσεων. "Το ιδιαίτερο γνώρισμα αυτής της νέας μορφής οργάνωσης του μονοπωλιακού κεφαλαίου είναι ότι κάθε οικονομική μονάδα και κάθε λειτουργία της μονάδας είναι μέρη ενός παγκόσμιου πλαισίου τεχνικοοικονομικών αλληλεξαρτήσεων με τη δική του παγκόσμια λογική."[36]. Σε αυτή τη μορφή χωρικής οργάνωσης σχηματίζεται ο πολυεθνικός βιομηχανικός χώρος με τους δικούς του κανόνες και ρυθμούς παραγωγής σε παγκόσμια κλίμακα σε αντιπαράθεση με τον μεμονωμένο αστικό χώρο που οριοθετείται σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Αποτέλεσμα είναι η τελική υποταγή του αστικού χώρου στις απαιτήσεις του πολυεθνικού χώρου και στη λογική του πολυεθνικού μονοπωλιακού κεφαλαίου.

2.4. Χωρική Διαμόρφωση της Καπιταλιστικής Οικονομίας

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω η οργάνωση του μονοπωλιακού και πολυεθνικού κεφαλαίου έχει την έκφρασή του στο χωρικό σχήμα του μεγάλου αστικού κέντρου, της καπιταλιστικής πόλης και της μητροπολιτικής ενότητας ή περιοχής. Στα μαρξιστικά πλαίσια ανάλυσης θα εξετάσουμε τη διαμόρφωση της καπιταλιστικής πόλης και της μητροπολιτικής περιοχής σε σχέση με τη διαδικασία αστικοποίησης ενταγμένα στην πορεία και τη λογική της καπιταλιστικής ανάπτυξης.

Ετσι, οι ενότητες που προκύπτουν προς ανάλυση είναι:

α) Καπιταλιστική πόλη και αστικοποίηση, όπου εντάσσονται οι θεωρίες των M. Castells και J. Lojkine,

β) Μητροπολιτική και καπιταλιστική ανάπτυξη, όπου επιχειρείται η αποκάλυψη της σχέσης τους και παρουσιάζεται συνοπτικά η περίπτωση της Ελλάδας ως παράδειγμα πάνω στη σχέση μητροπολιτικής και καπιταλιστικής ανάπτυξης[37].

2.4.1. Καπιταλιστική πόλη και αστικοποίηση

Ιστορική διαμόρφωση

Το φαινόμενο της αστικοποίησης ορίζεται ως τη διαδικασία συγκέντρωσης πληθυσμού και οικονομικών δραστηριοτήτων σε ένα συγκεκριμένο σημείο του χώρου, το οποίο θα αποτελέσει την σύνθετη καπιταλιστική πόλη με την

εξέλιξη και τους μετασχηματισμούς των οικονομικών αυτών δραστηριοτήτων που έχουν συγκεντρωθεί. Η συγκέντρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων στην πόλη έχει σχέση με τον εκσυγχρονισμό ή όχι της γεωργίας, με το βαθμό ανάπτυξης και τα είδη της βιομηχανίας, καθώς και με την ανάπτυξη του τομέα των υπηρεσιών. Οσο περισσότερες οικονομικές δραστηριότητες συγκεντρώνονται σε μια πόλη, τόσο περισσότερο πολυσύνθετη γίνεται και κοινωνικά. Και όσο πολυσύνθετη γίνεται κοινωνικά και οικονομικά μια πόλη, τόσο πιο ολοκληρωμένη είναι και η διαδικασία αστικοποίησης.

Αρχικά, η αστικοποίηση εκδηλώθηκε με την μείωση των θέσεων εργασίας στον τομέα της γεωργίας και την ανάπτυξη της βιομηχανίας με αποτέλεσμα τις συνεχείς μετακινήσεις πληθυσμού από την ύπαιθρο στην πόλη, τον περιορισμό της γεωργίας ως οικονομική δραστηριότητα και την ανάπτυξη του βιομηχανικού τομέα ως εκείνη την οικονομική δραστηριότητα που θα οδηγήσει στην οικονομική μεγέθυνση και ανάπτυξη. Αργότερα, η διαδικασία αστικοποίησης εκφράστηκε με την υπεροχή του τριτογενούς τομέα έναντι του δευτερογενούς, την παραπέρα συγκέντρωση των υπηρεσιών στα μεγάλα αστικά κέντρα καθώς και του πληθυσμού για τις νέες θέσεις εργασίας που προσφέρονταν με αποτέλεσμα τη συμφόρηση των πόλεων, την υποβάθμιση ποιότητας ζωής, αλλά και τις άνισες ποιοτικά και ποσοστικά συνθήκες ζωής και ευκαιριών ανάμεσα στην πόλη και την ύπαιθρο.

Σε σχέση με τις κινήσεις του κεφαλαίου και τη διαδικασία της καπιταλιστικής συσσώρευσης, η διαδικασία της αστικοποίησης, για τον μετακινούμενο πληθυσμό στις πόλεις, αντιμετωπίζει στην αρχή το πρόβλημα της κατοικίας. Η κατασκευή νέων κατοικιών αναλαμβάνεται από το ιδιωτικό κεφάλαιο. Ο ιδιωτικός ανταγωνισμός είναι ο μόνος νόμος που διέπει τις παραγωγικές πρακτικές της κατοικίας. Ετσι, στην πρώτη φάση της αστικοποίησης, τον 17ο αιώνα, "οι κινήσεις του βιομηχανικού και κατασκευαστικού κεφαλαίου οργανώνουν αποκλειστικά το περιβάλλον και τη μορφή της πόλης."[38].

Στη δεύτερη φάση, το 18ο και 19ο αιώνα, η αστικοποίηση και η ανάπτυξη των πόλεων βασίζονται πάνω στις δυνάμεις της τεχνολογίας και τους νέους τρόπους οργάνωσης της εργασίας. Η συγκέντρωση εντοπίζεται στις χώρες με καπιταλιστική εκτατική συσσώρευση και με διαμόρφωση αγοράς βιομηχανικών προϊόντων. Η γεωγραφική μεταφορά των κέντρων κοινωνικής ζωής ακολουθεί την κίνηση του κεφαλαίου προκειμένου να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις της καπιταλιστικής συσσώρευσης. Είναι η περίοδος όπου εντάσσονται οι μεγάλες βιομηχανικές πόλεις και όπου το καπιταλιστικο βιομηχανικό κέντρο εντοπίζεται γεωγραφικά.

Ειδικά στον 19ο αιώνα, οι γενικές συνθήκες της παραγωγής μετασχηματίζονται καθώς σημειώνονται επαναστατικές μέθοδοι παραγωγής στη βιομηχανία, ριζική μεταβολή των μέσων επικοινωνίας και μεταφοράς και αξιόλογες βελτιώσεις στην οργάνωση της μαζικής διακίνησης των εμπορευμάτων. "Ο μετασχηματισμός των γενικών συνθηκών παραγωγής έδωσε νέα ώθηση στη γεωγραφική συγκέντρωση του πληθυσμού. Η συνεργασία αναπτύχθηκε σε ακόμη μεγαλύτερη κλίμακα όχι μόνο μέσα στο εργοστάσιο αλλά και στο σύνολο της κοινωνίας"[39]. Οι αλλαγές αυτές σηματοδοτούν την εμφάνιση της μητροπολιτικής περιοχής στον 20ο αιώνα, όπου εντάσσεται η τρίτη φάση της αστικοποίησης. Η διαμόρφωση και

εμφάνιση της μητροπολιτικής περιοχής βασίζεται στην επιταχυνόμενη συσσώρευση του κεφαλαίου και στην τεχνολογική ανανέωση. Στον 20ο αιώνα ο δυναμισμός της εκτατικής συσσώρευσης και της καπιταλιστικής ανάπτυξης συνοδεύεται από το δυναμισμό της μητροπολιτικής ανάπτυξης και επεκτασης.

Συνοψίζοντας, το συμπέρασμα είναι ότι οι "νέες συνθήκες στην παραγωγή και στην συσσώρευση του κεφαλαίου, που διαμορφώνονται μετά το 1900, μετασχηματίζουν την εσωτερική οργάνωση των δραστηριοτήτων στην πόλη και το συνολικό μέγεθός της"[40].

Μαρξιστικές απόψεις για την αστικοποίηση και την πόλη

1) Για τον χαρακτήρα της αστικοποίησης πρώτος έχει αναφερθεί ο Lefebvre, ο οποίος ανάγει τις διαδικασίες και μετασχηματισμούς που επιφέρει η αστικοποίηση στην προσχεδιασμένη δράση των κυρίαρχων τάξεων και ομάδων που διαχειρίζονται όχι μόνο την οικονομική απασχόληση και τις παραγωγικές επενδύσεις, αλλά και την κοινωνία ολόκληρη, κινητοποιώντας το κεφάλαιο, την τέχνη, την γνώση και την ιδεολογία.

2) Από τη μεριά του Castells, η αστικοποίηση θεωρείται σαν μια διαδικασία οργάνωσης του χώρου που επαφίεται σε δύο σειρές γεγονότων: α) στην αποδιάρθρωση των αγροτικών κοινωνικών δομών και την μετανάστευση του πληθυσμού προς τα προϋφιστάμενα αστικά κέντρα, όπου παρέχουν την αναγκαία στην εκβιομηχάνιση εργατική δύναμη, β) στο πέρασμα από μια οικιακή οικονομία της μανουφακτούρας και στην συνέχεια σε μία οικονομία του εργοστασίου, γεγονός που επιφέρει τη χωρική συγκέντρωση της εργατικής δύναμης, τη δημιουργία αγοράς και την διαμόρφωση ενός βιομηχανικού περιβάλλοντος. Ενδιαφέρουσα είναι και η αντίστροφη πορεία: εκεί που υπάρχουν λειτουργικά στοιχεία, πρώτες ύλες και μέσα μεταφοράς, η βιομηχανία εγκαθίσταται και προκαλεί την αστικοποίηση. Και στις δύο περιπτώσεςι το κυρίαρχο στοιχείο είναι η βιομηχανία που οργανώνει τελείως το αστικό τοπίο[41].

Στη φάση του κρατικομονοπωλιακού καπιταλισμού, ο Castells ταυτίζει το φαινόμενο της αστικοποίησης με τη διαδικασία συλλογικής κατανάλωσης[42], όπου μέσα απ' αυτή τη διαδικασία αναπαράγεται η εργατική δύναμη και όπου παρεμβαίνει το κράτος για την "ορθολογικοποίηση" των καταναλωτικών προτύπων μια και ο ρόλος της μαζικής κατανάλωσης γίνεται καθοριστικός τόσο για την αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης όσο και για την εξασφάλιση της απρόσκοπτης διαδικασίας της συσσώρευσης του κεφαλαίου[43]. Δίνοντας ιδιαίτερο βάρος στο ρόλο του κράτους κάτω από τις συνθήκες του κρατικομονοπωλιακού καπιταλισμού, θεωρεί ότι πρέπει να στραφεί το ενδιαφέρον στο πεδίο της αστικής πολιτικής, η οποία περιλαμβάνει τον αστικό σχεδιασμό (συλλογική κατανάλωση) και τα αστικά κοινωνικά κινήματα[44]. Ο αστικός σχεδιασμός μελετάται, σύμφωνα με τον Castells, για να δοθεί έμφαση στις δομές, ενώ με τη μελέτη των αστικών κοινωνικών κινημάτων το βάρος δίνεται στο ζήτημα των πρακτικών.

Αποτελούν δύο αναλυτικές κατευθύνσεις που είναι δύο ξεχωριστές όψεις μιας ενιαίας διαδικασίας, της αστικής πολιτικής. Γιατί τελικά οι δομές δεν είναι παρά συναρθρωμένες πρακτικές και οι πρακτικές είναι σχέσεις μεταξύ ορισμένων συνδυασμών δομικών στοιχείων[45]. "Το αντικείμενο μελέτης του αστικού σχεδιασμού είναι η μελέτη των κρατικών παρεμβάσεων στην παραγωγή και οργάνωση του χώρου και στις κοινωνικές συνθήκες αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης, ενώ των αστικών κοινωνικών κινημάτων είναι η μελέτη συνάρθρωσης της ταξικής πάλης στα πλαίσια των αστικών κοινωνικών σχέσεων."[46]

3) Για τον Lojkine, ενώ αναγνωρίζει τη σπουδαιότητα της συλλογικής κατανάλωσης στη φάση του κρατικομονοπωλιακού καπιταλισμού, ωστόσο δεν την ταυτίζει με την αστικοποίηση και την πόλη όπως κάνει ο Castells, γιατί έτσι αποκλείεται ο ρόλος των παραγωγικών δραστηριοτήτων και της παραγωγικής διαδικασίας από την έννοια του αστικού συστήματος (δηλαδή την πόλη και την αστικοποίηση), που είναι η πραγματική διαδικασία διαμόρφωσης του αστικού χώρου. Αυτό που έχει κεντρική θέση στη θεωρία του Lojkine[47] είναι η έννοια των γενικών συνθηκών παραγωγής. Στην πόλη, οι γενικές συνθήκες παραγωγής συγκεκριμενοποιούνται στα μέσα κοινωνικής κυκλοφορίας, στα μέσα υλικής κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και στη χωρική συγκέντρωση των μέσων παραγωγής του καπιταλιστικού κοινωνικού σχηματισμού. Θεωρεί το ρόλο της πόλης και της αστικοποίησης σπουδαίο στην διαδικασία της καπιταλιστικής συσσώρευσης[48] για να καταλήξει στην πρόταση-θέση ότι ουσιαστικά η καπιταλιστική συσσώρευση ωθεί την αστικοποίηση στο βαθμό που η τελευταία μετασχηματίζεται σε εξωτερική οικονομία περιορισμού των εξόδων κυκλοφορίας του κεφαλαίου και αύξησης κατά συνέπεια της αποδοτικότητάς του[49].

Κατά τη διαδικασία της αστικοποίησης, και κατά συνέπεια και της καπιταλιστικής συσσώρευσης, εμφανίζονται εμπόδια που έχουν σχέση με τη χρηματοδότηση των μέσων συλλογικής κατανάλωσης, το συναγωνισμό των κεφαλαίων και την ατομική ιδιοκτησία της γης[50]. Παρ' όλα τα εμπόδια οι διαδικασίες συλλογικής κατανάλωσης αναπτύσσονται χάρη στην κρατική παρέμβαση, στο κράτος, το οποίο αναλαμβάνει άμεσα οικονομικό ρόλο, προκειμένου να κατοχυρώσει τα συνολικά συμφέροντα του καπιταλιστικού συστήματος[51].

4) Στα πλαίσια ανάλυσης της καπιταλιστικής πόλης και αστικοποίησης, η μαρξιστική σκέψη προσφεύγει στη θεωρία της γαιοπροσόδου[52] για να ερμηνεύσει το φαινόμενο της αστικοποίησης στο πλαίσιο των κοινωνικών καπιταλιστικών σχέσεων παραγωγής μέσα στο οποίο εντάσσεται και παράγεται. Χρησιμοποιείται η έννοια της γαιοπροσόδου για να δειχτεί ότι ο χώρος από κοινωνική άποψη είναι ιδιοποιημένος και ως τέτοιος υπάρχει ανταγωνισμός ανάμεσα στα συμφέροντα των ιδιοκτητών του αστικού χώρου και σ' εκείνα των καπιταλιστών που θέλουν να χρησιμοποιήσουν τον αστικό χώρο για την εγκατάσταση των οικονομικών τους δραστηριοτήτων. Επομένως, στην παραγωγή του δομημένου αστικού περιβάλλοντος το έδαφος παρεμβαίνει ως παράγοντας περιοριστικός με την έννοια ότι το προϊόν (ακίνητα) παραμένει εγκαταστημένο πάνω στο έδαφος ως πάγιο κεφάλαιο για το μέλλον κι έτσι η κατασκευαστική καπιταλιστική δραστηριότητα θα

πρέπει συνεχώς να βρίσκει νέο έδαφος[53]. «Η "γονιμότητα" -ή παραγωγικότητα αν θέλετε- του αστικού εδάφους είναι αποτέλεσμα του τρόπου εγκατάστασης των επιχειρήσεων, είναι δηλαδή συνάρτηση κοινωνικοικονομικών παραγόντων, Η "γονιμότητα" αυτή επιτρέπει στους ιδιοκτήτες του αστικού εδάφους να καρπώνονται ένα μέρος της κοινωνικής υπεραξίας, που δημιουργείται στην πορεία της αστικοποίησης, με τη μορφή της αστικής γαιοπροσόδου.»[54]

2.4.2. Καπιταλιστική και μητροπολιτική ανάπτυξη

Η μαρξιστική άποψη για τη διαμόρφωση της μητροπολιτικής περιοχής είναι ότι αυτή δημιουργήθηκε και αναπτύχθηκε ως μια οργανωτική ενότητα και είχε μια παράλληλη πορεία σε σχέση με την καπιταλιστική ανάπτυξη και τη διαδικασία συσσώρευσης του κεφαλαίου. Παρά τους διαφορετικούς ορισμούς που δίνουν διάφοροι θεωρητικοί μαρξιστές για την έννοια της μητρόπολης, όλοι συμφωνούν στο γεγονός ότι "οι διαδικασίες και οι σχέσεις πάνω στις οποίες στηρίζονται η μητροπολιτική και καπιταλιστική ανάπτυξη είναι κοινές"[55]

Κατά τον Mackenzie (1933), η μητρόπολη χαρακτηρίζεται από την έκταση της οικονομικής, κοινωνικής και λειτουργικής κυριαρχίας σ' ένα σύνολο μιας δοσμένης περιοχής. Ο Schnore δίνει έμφαση στην εσωτερική οργάνωση του μητροπολιτικού χώρου, "όπου τα μεγάλα κέντρα χαρακτηρίζονται από λειτουργική διαφοροποίηση και εξειδικεύονται σε λειτουργίες συντονισμού, διοίκησης και ελέγχου, ενώ οι ιδιαίτερες θέσεις είναι στενότερα εξειδικευμένες"[56]. Μία άλλη άποψη θεωρεί ότι "αυτό που ξεχωρίζει την μητρόπολη δεν είναι μόνο το μέγεθός της αλλά η διάχυση μέσα στον αστικό χώρο των δραστηριοτήτων, των λειτουργιών και των ομάδων και η αλληλοεξάρτησή τους σύμφωνα με μια κοινωνική δυναμική ανεξάρτητη από τις γεωγραφικές συνδέσεις."[57].

Σε όλες τις απόψεις πάντως η μητρόπολη θεωρείται ως μια ολοκληρωμένη οικονομική ενότητα με ένταση συνδέσεων ανάμεσα στην κεντρική πόλη και την περιφέρειά της, με σύνθετες μεταβολές στη λειτουργία της και τη δομή της, με εξειδίκευση των διαφόρων κέντρων, με διαχωρισμό των δραστηριοτήτων και λειτουργιών. Οι μεταβολές αυτές στις λειτουργίες και στη δομή της μητρόπολης συνδέονται με τις μεταβολές των γενικών συνθηκών παραγωγής, τόσο στο επίπεδο της διακίνησης των εργατικών μαζών και εμπορευμάτων όσο και σ' αυτό της διαχείρισης[58].

Αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία για τις μητροπολιτικές περιοχές και που πρέπει να εστιαστεί η προσοχή μας για την πιο κάτω παρουσίαση και ανάλυση της ελληνικής μητρόπολης είναι ότι η μητροπολιτική και καπιταλιστική ανάπτυξη ακολουθούν μια παράλληλη πορεία κι ότι "η μητρόπολη δεν είναι παρά η γεωγραφική μορφή της πόλωσης της συσσώρευσης του κεφαλαίου κι ότι στο μητροπολιτικό δίκτυο συγκεντρώνονται οι διαδικασίες υποστήριξης και υλοποίησής της."[59]

Οι κοινές διαδικασίες ανάπτυξης των μητροπόλεων και του καπιταλισμού, όπως ήδη έχει υποστηριχτεί, συνίσταντο στις εξής[60]:

Η καπιταλιστική ανάπτυξη... πραγματοποιείται διαμέσου διαδικασιών όπως η επενδυτική κίνηση του κεφαλαίου, ο σχηματισμός της παραγωγικής εργατικής τάξης, ο σχηματισμός εσωτερικών αγορών και η μεγέθυνση της κατανάλωσης, η τεχνολογική ανανέωση, η αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας.Ο συνδυασμός των παραπάνω διαδικασιών υποστήριξης της καπιταλιστικής ανάπτυξης και επέκτασης των καπιταλιστικών σχέσεων παραγωγής επιτρέπει στην αστική τάξη να αυξάνει τον όγκο της παραγόμενης αξίας και υπεραξίας, κινητοποιώντας μεγαλύτερες μάζεες εργατικής δύναμης και αυξάνοντας το βαθμό της εργατικής εκμετάλλευσης... Εξίσου όμως και η μητροπολιτική ανάπτυξη στηρίζεται στις επενδυτικές κινήσεις του κεφαλαίου, στον σχηματισμό σημαντικών αγορών εργατικής δύναμης, στην ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς καταναλωτικών προϊόντων και προϊόντων κατασκευής. Μ' αυτή την έννοια η μητροπολιτική ανάπτυξη αποτελεί την χωρική συγκεκριμενοποίηση της καπιταλιστικής ανάπτυξης ή την έκφραση της γεωγραφικής συγκέντρωσης των διαδικασιών υποστήριξής της.

Καπιταλιστική ανάπτυξη και Μητροπολιτική οργάνωση στην Ελλάδα (1880-1990)[61]

Η Αθήνα αρχίζει να ξεχωρίζει ως αστικό κέντρο στη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου 1880-1920. Σ' αυτή τη χρονική περίοδο σημειώνονται αλλαγές στην οικονομική διάρθρωση και μεταβάλλονται τα μέχρι τότε γεωγραφικά κέντρα συγκέντρωσης του πληθυσμού και του κεφαλαίου[62]. Ετσι, στην Αθήνα αρχίζει να συγκεντρώνεται το χρηματιστικό και εμπορικό κεφάλαιο των Ελλήνων αστών της διασποράς και των ξένων κρατικών υπηρεσιών, εγκαθίστανται τράπεζες και εμπορικοί οίκοι, γίνεται ο κεντρικός δημογραφικός πόλος της εσωτερικής μετανάστευσης από τον αγροτικό χώρο φτάνοντας στους 453.042 κατοίκους το 1920 έναντι των 87.000 το 1880 και εγκαθίστανται ακόμη βιομηχανίες μετατρέποντάς της και σε παραγωγικό κέντρο. Εμφανίζονται δηλαδή στην Αθήνα τάσεις ανάπτυξης των παραγωγικών δυνάμεων και μετασχηματισμού των παραγωγικών σχέσεων του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού, που δημιουργούν τις προϋποθέσεις για τη μετάβαση από τον προκαπιταλιστικό στον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής. Μ'αυτό τον τρόπο, συγκεντρώνονται και διαμορφώνονται στο αστικό κέντρο της Αθήνας εκείνες οι συνθήκες που είναι απαραίτητες για το ξεκίνημα της διαδικασίας συσσώρευσης του εμπορικού κεφαλαίου στον ελληνικό χώρο.

Ενα μεγάλο ερώτημα αποτελεί το γιατί η Αθήνα συγκέντρωσε αυτές τις προϋποθέσεις συσσώρευσης του κεφαλαίου και δεν παρέμεεινε όπως είχε η χωροταξική οργάνωση στον ελληνικό χώρο δηλαδή στο σχήμα του ενός αριθμού αστικών πόλεων με αναπτυξιακή σημασία για τον εθνικό χώρο. Η απάντηση σε αυτό το ερώτημα είναι ότι λόγω των αλλαγών στην οικονομική διάρθρωση προέκυψαν και καινούργιες ανάγκες συσσώρευσης του κεφαλαίου,

τέτοιες που να μην ικανοποιούνται από την παλιά αποκεντρωμένη χωροταξική και κοινωνική οργάνωση, η οποία πλέον δεν ανταποκρινόταν στις νέες ανάγκες και συνθήκες.

Με το τέλος της μεταβατικής περιόδου, αρχίζει πλέον η καπιταλιστική ανάπτυξη. Κατά τη μεσοπολεμική περίοδο της εκβιομηχάνισης(1920-1940), η άφιξη των προσφύγων από την Μικρά Ασία επιτάχυνε την καπιταλιστική ανάπτυξη γιατί έγινε απαραίτητη η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και η κατασκευή κατοικιών για την εγκατάστασή τους, ενώ ταυτόχρονα οι πρόσφυγες φέρνοντας μαζί τους τα κεφάλαιά τους ίδρυσαν νέες επιχειρήσεις, αλλά και με την επαγγελματική τους εμπειρία, συνετέλεσαν στη δημιουργία ειδικευμένης αγοράς εργασίας. Μετατρέπεται πλέον το εμπορικό κεφάλαιο σε βιομηχανικό, ακολουθεί ένταση της αστικοποίησης όπου εκτός από τους πρόσφυγες μετακινείται και ο αγροτικός πληθυσμός προς τα δύο εθνικά κέντρα συγκέντρωσης πληθυσμού και κεφαλαίου, την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη. Δημιουργείται, έτσι, μία σημαντική σε μέγεθος εργατική τάξη, γεγονός που δημιουργεί το έναυσμα για την προσέλκυση και τη δημιουργία νέων παραγωγικών επενδύσεων. Ο καπιταλιστικός τρόπος παραγωγής αναπτύσσεται και συμβαδίζει με την ύπαρξη αποθεμάτων φτηνής εργατικής δύναμης και τη δημιουργία αγοράς βιομηχανικών καταναλωτικών προϊόντων, φαινόμενα που συγκεντρώνονται στους δύο βασικούς αστικούς πόλους. Μπορούμε, πλέον να πούμε ότι η ανάπτυξη του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής συμβαδίζει με τον παραπέρα σχηματισμό του εθνικού μητροπολιτικού συστήματος.

Με τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, τη γερμανική κατοχή και τον εμφύλιο πόλεμο, η καπιταλιστική ανάπτυξη της χώρας διακόπηκε (1941-1949). Η αποκατάσταση της οικονομίας αρχίζει κατά την περίοδο της ανασυγκρότησης(1950-1960), όπου συνεχίζεται η διαδικασία της αστικοποίησης στην Αθήνα (αλλά και τη Θεσσαλονίκη), επεκτείνεται γεωγραφικά η Αθήνα προς τα νότια παράλια και τα βόρεια περίχωρα, όπου εγκαθίστανται νέες βιομηχανίες. Η βιομηχανική παραγωγή της πρωτεύουσας βασίζεται ακόμη στο παραδοσιακό μοντέλο(Βιομηχανίες ρούχων και τροφίμων που απευθύνονται στη μεγάλη εσωτερική αγορά) της βιομηχανικής καπιταλιστικής συσσώρευσης.

Η δεκαετία 1960-1970 είναι η περίοδος της ταχύρρυθμης βιομηχανικής ανάπτυξης, της εκτατικής συσσώρευσης και της αλλαγής της ενσωμάτωσης της χώρας στη διεθνή διαίρεση της εργασίας, η οποία πραγματοποιείται με την ολοκλήρωση της σύνδεσης Ελλάδας-ΕΟΚ και με την μαζική εισροή του ξένου επενδυτικού κεφαλαίου. Το παραδοσιακό μοντέλο της βιομηχανικής παραγωγής αλλάζει κατεύθυνση προς τους κλάδους κεφαλαιουχικών αγαθών και το ξένο κεφάλαιο επενδύει σε στρατηγικούς κλάδους, ενώ συνεχίζονται και οι επενδύσεις σε παραδοσιακούς κλάδους. Οι αλλαγές αυτές και οι επενδύσεις συγκεντρώνονται στους δύο μητροπολιτικούς χώρους. Η βιομηχανική ανάπτυξη στην Αθήνα εξαπλώνεται τόσο που να έχει δημιουργήσει μία μεγάλη ενδοχώρα περιλαμβάνοντας τη Χαλκίδα, τη Βοιωτία και την Κορινθία. Οι έδρες των ξένων εταιρειών που ιδρύονται συγκεντρώνονται στην Αθήνα, λόγω της συγκέντρωσης της διοίκησης και των υπηρεσιών.

Διαπιστώνεται έτσι, η σύνδεση της καπιταλιστικής με την μητροπολιτική ανάπτυξη, η οποία είναι γραμμική. Η μητροπολιτική δυναμικότητα συνεισφέρει στην συνολική καπιταλιστική ανάπτυξη της χώρας, όπως η τελευταία ενισχύει με τη σειρά της τη δυναμικότητα της μητρόπολης.

Διαφοροποίηση της γραμμικής αυτής σύνδεσης αρχίζει να διαφαίνεται με την οικονομική κρίση του 1973. Η περίοδος 1973-1980 είναι η περίοδος της κρίσης και της ύφεσης, όπου οι οικονομικές μεταβολές είναι αρνητικές και εκφράζονται σε μητροπολιτικό επίπεδο με την μείωση των ρυθμών της βιομηχανικής απασχόλησης (αποβιομηχάνιση), τον περιορισμό της βιομηχναικής δραστηριότητας και τον περιορισμό του ρυθμού της αστικοποίησης. Η επιβράδυνση της αστικοποίησης του αγροτικού πληθυσμού συνδέεται με τις αναδιαρθρώσεις της βιομηχανίας, η οποία μεταβάλλει τη χωροθετική της συμπεριφορά λόγω του αυξημένου λειτουργικού κόστους στη μητροπολιτική περιοχή. Αλλά, μία σφαιρική ερμηνεία της μείωσης του ρυθμού της αστικοποίησης πιστεύω ότι προσφέρει η ερμηνεία που δίνει ο Ν. Κομνηνός[63], ο οποίος εστιάζει τη μελέτη του στον συνδυασμό της άρθρωσης του αγροτικού χώρου με την καπιταλιστική συσσώρευση.

Η άρθρωση αγροτικών και αστικών χώρων βασίστηκε σε τρεις διαδικασίες: α) στη συμβολή του αγροτικού χώρου στη διαμόρφωση του κόστους της αναπαραγωγής του εργατικού δυναμικού στον βιομηχανικό τομέα, β) στην εισροή του αγροτικού πληθυσμού στους αστικο-βιομηχανικούς τομείς και γ) στη συμβολή του αγροτικού πληξυσμού στο σχηματισμό του εφεδρικού βιομηχανικού στρατού. Οι διαδικασίες και σχέσεις αυτές μεταβάλλονται στη δεκαετία του '70, όπου υπάρχει μία αστικο-αγροτική αντιστροφή ανατρέποντας τις παραπάνω διαδικασίες. Αυτή η αντιστροφή διαμορφώνει μία νέα γεωγραφική κατανομή της εργατικής δύναμης και του κόστους της που αποτέλεσε τη βάση για μια νέα γεωγραφική κινητικότητα των βιομηχανικών επιχειρήσεων[64].

Το βιομηχανικό κεφάλαιο πηγαίνει πλέον προς αγροτικές και ημιαστικές περιοχές και η εσωτερική του τομεακή διάρθρωση αλλάζει. Μειώνεται ο μεταποιητικός τομέας και δίνεται έμφαση σε τριτογενείς και τεταρτογενείς δραστηριότητες (υπηρεσίες και νέες τεχνολογίες). Η μορφή οργάνωσης της παραγωγής αλλάζει κι αυτή: αυτοματοποίηση, επενδύσεις έντασης κεφαλαίου, διαφοροποιημένη χωροθέτηση των τμημάτων της παραγωγής. Η παραγωγική διαδικασία κατακερματίστηκε και οδήγησε σε μια αποκέντρωση ορισμένων τμημάτων της[65]. Η νέα έτσι διαίρεση της εργασίας που προκύπτει, οι νέες μέθοδοι και οι νέες τεχνολογίες παραγωγής μεταβάλλουν τη χωρική οργάνωση των παραγωγικών δραστηριοτήτων και κατά συνέπεια μεταβάλλεται και ο μητροπολιτικός χώρος. Ετσι, σήμερα όλο και περισσότερο μιλάμε για μια χωρικότητα των νέων τεχνολογιών και της τεχνολογικής εξειδίκευσης ή ακόμη και για "ηλεκτρονικό χώρο". Η χωρική διάταξη που προκύπτει είναι η συγκέντρωση υπερεξιδικευμένων δραστηριοτήτων υψηλού κόστους στη μητροπολιτική περιοχή και η αποκέντρωση δραστηριοτήτων χαμηλής εξειδίκευσης προς την περιφέρεια της μητρόπολης. Η νέα γεωγραφία των επιπέδων εξειδίκευσης αντιπαρατίθεται και παίρνει τη θέση της έναντι της παλιάς γεωγραφίας ανάπτυξης-υπανάπτυξης[66].

Δεν είναι οι νέες τεχνολογίες που επηρεάζουν και διαμορφώνουν τη χωρική οργάνωση του μητροπολιτικού χώρου. Οι νέες τεχνολογίες και οι νέες μορφές οργάνωσης της εργασίας αποτελούν τις νέες συνθήκες και απαιτήσεις της καπιταλιστικής συσσώρευσης στα πλαίσια μιας διεθνοποιημένης οικονομίας. Η αποκεντρωμένη παραγωγική διαδικασία, οι νέες μέθοδοι, η υπερεξειδίκευση και οι τεχνολογικές καινοτομίες είναι στοιχεία του νέου μοντέλου της καπιταλιστικής παραγωγικής διαδικασίας που αντιπαρατίθεται στο φορντικό μοντέλο παραγωγής το οποίο και συνδέθηκε με την οικονομική κρίση του καπιταλιστικού συστήματος. Το νέο μοντέλο απαιτεί και μια διαφορετική οργάνωση του χώρου για να λειτουργήσει και γι αυτό μετασχηματίζεται και ο μητροπολιτικός χώρος.

2.5. Ο Αστικός προγραμματισμός-σχεδιασμός στην καπιταλιστική οικονομία: ρύθμιση της συσσώρεσυης και πολεοδομία-χωροταξία.

Η αντιστοιχία ανάμεσα στη γενική κίνηση του κεφαλαίου και στη διαμόρφωση του μητροπολιτικού χώρου δεν είναι μια πορεία ομαλή και αυτοδύναμη. Αντιθέτως, είναι μια πορεία με πολλά εμπόδια λόγω των αντιθέσεων των ομάδων που δρουν μέσα στην πόλη και των αντιφάσεων των σχέσεων που ορίζουν τη δράση τους. Ετσι, γίνεται απαραίτητη η παρέμβαση διαδικασιών ρύθμισης, ώστε να εξασφαλιστεί η αντιστοιχία καπιταλιστικής ανάπτυξης και μητροπολιτικού χώρου. Η ρύθμιση αυτή αναλαμβάνεται από την *πολεοδομία και χωροταξία* και μ' αυτή την έννοια μετατρέπονται σε *διακεκριμένες μορφές ρύθμισης των διαδικασιών της συσσώρευσης*[67].

Παράλληλα, το ίδιο το κτισμένο περιβάλλον, μετά από κάποιο σημείο της ανάπτυξής του, αρχίζει να αποτελεί φραγμό στη λειτουργία των μηχανισμών της συσσώρευσης, κι αυτό γιατί οι επεκτατικοί ρυθμοί της συσσώρευσης ξεπερνούν με πολύ γρήγορους ρυθμούς τις καταστάσεις της χωρικής ισορροπίας που δημιουργούνται από την ανάπτυξη των επενδύσεων σε πάγιο κεφάλαιο των κοινωνικά αναγκαίων έργων[68]. Ετσι, η χωρική ανάπτυξη που ενεργοποιήθηκε από τις ιδιαιτερότητες και τις ανάγκες της παραγωγής φτάνει στο σημείο που αποτελεί φραγμό στη χωροκοινωνική ανάπτυξη του κεφαλαίου. Η αντίφαση αυτή ξεπερνιέται με την παρέμβαση του σχεδιασμού, η οποία έχει ως στόχο τη δημιουργία χωρικών δυνατοτήτων που να εξασφαλίζουν ν έ α σ υ σ σ ώ ρ ε υ σ η. Η διαδικασία αυτή ακολουθεί την παρακάτω γενική πορεία[69]:

Αρχικά επενδύεται κεφάλαιο στο κτισμένο περιβάλλον για να ενεργοποιηθεί η αρχική συσσώρευση που στη συνέχεια προκαλεί επενδύσεις νέων παγίων κεφαλαίων σε νέες κοινωνικά αναγκαίες αξίες χρήσης. Αυτές οι επενδύσεις με τη σειρά τους δημιουργούν ευκαιρίες για νέες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου πάνω στο κτισμένο περιβάλλον. Ομως, από κάποιο σημείο και πέρα αρχίζουν να εξαντλούνται οι δυνατότητες παγίων επενδύσεων στο κτισμένο περιβάλλον, έτσι που το πάγιο κεφάλαιο αρχίζει να υποτιμάται είτε γιατί μένει ανενεργό είτε γιατί οι αποδόσεςι των επενδύσεων είναι πολύ χαμηλές ή και αρνητικές. Η ρύθμιση για αύξηση των συντελεστών εκμετάλλευσης του χώρου δεν προσφέρεται σε αυτή την περίπτωση γιατί σε

συνδυασμό με τις δυσλειτουργίες από την ιστορικά κληρονομημένη υποδομή θα επέφερε κι άλλες κοινωνικοοικονομικές δυσλειτουργίες που στη συνέχεια θα δημιουργούσαν αντιοικονομίες κλίμακας, όπως π.χ. στην περίπτωση της Αθήνας. Η αντιμετώπιση αυτών των καταστάσεων αναλαμβάνεται από το κράτος, που μέσα από τον αστικό σχεδιασμό-προγραμματισμό επεμβαίνει με τους οικονομικούς και εξωοικονομικούς μηχανισμούς του για τη δημιουργία τέτοιων χωροοικονομικών συνθηκών και προϋποθέσεων που θα εξασφαλίσουν τη δημιουργία νέου κύκλου συσσώρευσης[70]. Οπότε, ξεκινάει ένας νέος κύκλος επενδύσεων μέσω της ενεργοποίησης του χωρικού σχεδιασμού: νέες εντάξεις, νέοι όροι δόμησης και συστήματα εκμετάλλευσης του χώρου, νέες δημόσιες επενδύσεις για την αντιμετώπιση των αναγκών της ανάπτυξής του.

Η παρέμβαση αυτή από τη μεριά του κράτους μπορεί να είναι τόσο σε μικρή κλίμακα όσο και σε μεγάλη, δηλαδή μπορεί να είναι πολεοδομική και χωροταξική ρύθμιση. Πολεοδομική ρύθμιση προκειμένου για τη δημιουργία χωροοικονομικών συνθηκών σε επίπεδο πόλης για την εξασφάλιση νέας συσσώρευσης και χωροταξική ρύθμιση με την έννοια της προσπάθειας εφαρμογής ενός χωροταξικού-περιφερειακού μοντέλου τέτοιου που να συμβαδίζει με τις γενικές γεωγραφικές κινήσεις του κεφαλαίου και της εργασίας σε επίπεδο εθνικό και περιφερειακό.

Το αστικό περιβάλλον υπό συνθήκες του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής πρέπει διιαρκώς να αυξάνεται χωρικά ως χωρολειτουργικό σύνολο και ως άθροισμα καταναλωτικών μονάδων, που θα εξασφαλίζουν μέσα από την επέκτασή τους τη δραστηριοποίηση των μηχανισμών της συσσώρευσης. Σε αυτή την περίπτωση υπάρχει μια βασική αντίφαση ανάμεσα στον σχεδιασμό-προγραμματισμό και τις χωροοικονομικές ιδιαιτερότητες της συσσώρευσης[71]. Ο σχεδιασμός σε περίπτωση που περιορίζει το μέγεθος της χωρικής επέκτασης έρχεται σε αντίθεση με τις οικονομίες κλίμακας και τα πολλαπλασιαστικά φαινόμενα της αστικής κατανάλωσης. Από την άλλη, όσο επεκτείνεται το αστικό και μητροπολιτικό κέντρο, τόσο πιο απαραίτητος γίνεται ο προγραμματισμός και σχεδιασμός για την εξασφάλιση των όρων και συνθηκών της παραγωγής-χρήσης του αστικού χώρου και για τους μηχανισμούς της συσσώρευσης. Αυτή διαλεκτική σχέση αστικού σχεδιασμού-προγραμματισμού και καπιταλιστικής συσσώρευσης δείχνει την αναγαιότητα της παρέμβασης που έχει ως στόχο τον έλεγχο των χωρο-οικονομικών κρίσεων[72]. Ο έλεγχος αυτός γίνεται είτε μέσα από ένα σύστημα καθολικού σχεδιασμού είτε μέσα από τον αποσπασματικό σχεδιασμό, αναλόγως κάθε φορά εάν υπάρχει κρίση ή ύφεση ή ισορροπία. Ο καθολικός σχεδιασμός υιοθετείται όταν υπάρχει κρίση. Ο αποσπασματικός σχεδιασμός υιοθετείται όταν υπάρχει ισορροπία τέτοια που να ικανοποιεί το κεφάλαιο και τις συνθήκες αναπαραγωγής του.

> «*Ο αποσπασματικός σχεδιασμός νομιμοποιεί την άρχουσα οικονομική και κοινωνική λογική με πολιτικές αποφάσεις που σκοπό έχουν την αναπαραγωγή των σχέσεων μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας, η χωρική έκφραση των οποίων ταυτίζει αντιθετικά κοινωνικά συμφέροντα, που στο σύνολό τους εμποδίζουν την εφαρμογή ενός καθολικού σχεδιασμού. Ετσι, ο σχεδιασμός της τμηματικής χωροοικονομικής ανάπτυξης*

εμπριέχει το στοιχείο της ταύτισης των συμφερόντων της εργατικής τάξης με το γεωεκμεταλλευτικό κεφάλαιο, πράγμα που στη συνέχεια δημιουργεί φαινόμενα ταύτισης με την ιδεολογία των κυρίαρχων τάξεων του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής.»[73]

Αυτή η ερμηνεία εξηγεί πολλά παράδοξα στην ελληνική[74] ιστορία της πολεοδομικής νομοθεσίας και ρύθμισης, όπου πράγματι για πολλά χρόνια ο αστικός σχεδιασμός και προγραμματισμός ήταν αποσπασματικός και τμηματικός, και το κράτος νομιμοποιούσε με την ανοχή του την πολιτική των αυθαιρέτων,κ.α.

Αν ο αστικός σχεδιασμός-προγραμματισμός στις περιόδους κρίσεων καθορίζει τον τρόπο ανάπτυξης, στις περιόδους ύφεσης ή στασιμότητας επαναδραστηριοποιεί την παραγωγική διαδικασία μέσα από την κατανομή του κοινωνικού προϊόντος στη δημιουργία της υλικής-λειτουργικής βάσης του αστικού χώρου[75].

Η χωρική ρύθμιση της συσσώρευσης μέσα από τον αστικό σχεδιασμό και προγραμματισμό ως θεσμός και ως μηχανισμός του κράτους μας παραπέμπει αυτόματα στην κρατική παρέμβαση. Η διαδικασία εφαρμογής των χωρικών ρυθμίσεων της συσσώρευσης μέσα από τον αστικό σχεδιασμό και προγραμματισμός ακολουθεί τους μετασχηματισμούς των μορφών της κρατικής παρέμβασης, η οποία και παρουσιάζεται αμέσως στην παρακάτω ενότητα.

2.5.1. Κράτος και χωρικές ρυθμίσεις

Στην περίοδο του ελεύθερου ανταγωνισμού οι χωρικές ρυθμίσεις (πολεοδομία και χωροταξία, αστικός προγραμματισμός-σχεδιασμός) εξασφαλίζονται μέσα από τον συνδυασμό διοικητικού συστήματος, πολιτικού συστήματος και νομοθετικού πλαισίου[76]. Είναι η περίοδος του φιλελεύθερου κράτους, όπου ο χαρακτήρας των κρατικών ρυθμίσεων είναι αυτός της διαιτησίας ανάμεσα στα διακεκριμένα συμφέροντα του καπιταλιστικού κεφαλαίου. Η μορφή των χωρικών επεμβάσεων έχει στόχο την εξασφάλιση της ενότητας των κυρίαρχων τάξεων και ομάδων. Ο βασικός μηχανισμός της κρατικής ρύθμισης στο χώρο είναι αυτός της διοίκησης που έχει τη δυνατότητα να ερμηνεύει, να αδρανοποιεί ή να ενεργοποιεί το νομοθετικό πλαίσιο. Αυτός ο μηχανισμός του διοικητικού συστήματος θα φανεί παρακάτω στην ελληνική ιστορία του πολεοδομικού νομοθετικού πλαισίου με παράδειγμα το Ν.Δ. 17/7/1923, όπου μόνο ένα μέρος των διατάξεών του ενεργοποιήθηκε χάρις στον διοικητικό μηχανισμό.

Σε μια επόμενη φάση εξέλιξης του καπιταλισμού, το φιλελεύθερο κράτος μετασχηματίζεται σε παρεμβατικό κράτος, το οποίο εκτός από τη διοικητική, νομική και πολιτική του επέμβαση, εντείνονται και οι οικονομικοί παρεμβατικοί μηχανισμοί του κράτους. Η ανάληψη οικονομικής δραστηριότητας από το κράτος επεκτείνει την καθοδήγηση της συσσώρευσης με άμεση παρέμβαση στο πεδίο της[77]. Η οικονομική κρατική παρέμβαση πραγματοποιείται με τον έλεγχο της πίστης και της χρηματοδότησης, με τα κίνητρα, τις προμήθειες, τις επενδύσεις, την άμεση χρηματοδότηση δραστηριοτήτων έρευνας, κοινωνικού εξοπλισμού, κλ.π. ,τέλος μέσω των

προγραμμάτων ανάπτυξης που αποτελούν και ηνν πιο ολοκληρωμένη προσπάθεια συντονισμού των επιμέρους δραστηριοτήτων κράτους και ιδιωτικού τομέα[78]. Στην Ελλάδα η κρατική οικονομική παρέμβαση εκφράζεται με το ΠΔΕ, τους πόρους του Περιφερειακού Ταμείου της ΕΟΚ, τα προγράμματα ενεργού πολεοδομίας που πραγματοποιούνται από κρατικούς ή ημικρατικούς φορείς, καθώς και με τις μικτές εταιρείες ιδιωτικών και κρατικών κεφαλαίων(ΔΕΠΟΣ, ΑΟΕΚ, κλ.π).

Το παρεμβατικό κράτος αναλαμβάνει στη θέση του κεφαλαίου μια σειρά οικονομικών δραστηριοτήτων όπως υγεία, εκπαίδευση, κ.α., και αναπτύσσει παράλληλα μια έντονη δραστηριότητα στο πεδίο της συσσώρευσης του κεφαλαίου. Είναι η περίοδος του παρεμβατικού κράτους και του κράτους πρόνοιας. Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους δεν περιορίζονται πλέον στον τομέα της διατήρησης των γενικών συνθηκών της παραγωγής, αλλά επεμβαίνουν, άμεσα και οργανωτικά, μέσα στον ίδιο τον χώρο αναπαραγωγής και συσσώρευσης του κεφαλαίου[79]. Αυτή η διαπίστωση συνδέει το κράτος με το μονοπωλιακό κεφάλαιο, το οποίο όλο και περισσότερο στηρίζεται στην παρέμβαση του κράτους. Σε αυτά τα πλαίσια, η πολεοδομική-χωροταξική παρέμβαση έρχεται για να στηρίξει και να δημιουργήσει τις συνθήκες των χωρικών διαδικασιών της συσσώρευσης του μονοπωλιακού κεφαλαίου. Η παρέμβαση για ρύθμιση της χωρικότητας της συσσώρευσης του κεφαλαίου προσανατολίζεται περισσότερο στις κοινωνικές πρακτικές και σχέσεις και δίνεται έτσι προτεραιότητα στον αστικό προγραμματισμό, ο οποίος εμπλέκεται δυναμικά στο πεδίο της συσσώρευσης του κεφαλαίου με βήματα που πλησιάζουν πολλές φορές το μονοπωλιακό κεφάλαιο[80].

Γενικά, το κράτος ενδυναμώνει το ρόλο του στον τομέα του αστικού σχεδιασμού-προγραμματισμού, όπου μέσα από την κατανομή των επενδύσεων σε έργα αστικής υποδομής και μέσα από τη θεσμοθέτηση ενός γενικότερου παρεμβατισμού και ελέγχου της αστικής ανάπτυξης, επιδιώκεται ουσιαστικά η επίτευξη της λειτουργικής ισορροπίας μεταξύ οικονομικών δραστηριοτήτων και χωροκοινωνικών μεγεθών. Ιδιαίτερα σε περιόδους οικονομικής κρίσης, μέσα από τη σχεδιασμένη πολιτική ανάπτυξης(οοικονομικοκοινωνικος προγραμματισμός και πολεοδομικός-χωροταξικός σχεδιασμός) διαμορφώνεται η βάση για την ανάπτυξη νέων τρόπων παραγωγής και εκμετάλλευσης του χώρου, που εμπεριέχουν τη δυναμική της δημιουργίας νέων κοινωνικών σχέσεων αλλά και που ταυτόχρονα προετοιμάζουν τη νέα μορφή κρίσης διαφορετική από την προηγούμενη. Πρόκειται για μια λειτουργία που δεν μπορούν να ενεργοποιήσουν οι αυτόματοι μηχανισμοί της αγοράς και χρειάζεται "η κρατική παρέμβαση που μέσω του προγραμματισμού και σχεδιασμού ενεργοποιεί τη διαδικασία εξισορρόπησης της υπεραξίας και την κατανομή της μεταξύ των χωρικών διαρθρώσεων του κεφαλαίου"[81]. Μ'αυτό τον τρόπο, ενσωματώνεται διαρκώς η φυσική διάσταση του σχεδιασμού του αστικού χώρου στο ύψος του επιπέδου της παραγωγής, συνδέοντας έτσι τις λειτουργικές ιδιότητες του χώρου με τις αναπτυξιακές ανάγκες της οικονομίας. Ο αστικός προγραμματισμούς-σχεδιασμός αποτελεί έτσι μια "ενσωματωμένη διαμεσότητα" της παραγωγής και ως τέτοια, αλλά και ως θεσμός και λειτουργία του κράτους, "μετατρέπεται σε κοινωνική και οικονομική κατηγορία από την οποία εξαρτάται τόσο η ισορροπία του χωροκοινωνικού και χωροοικονομικού σχηματισμού όσο και η ολοκλήρωση

των φάσεων της παραγωγικής διαδικασίας στη χωρική του διάσταση, δηλαδή των κατηγοριών της παραγωγής, της κατανάλωσης και της ανταλλαγής"[82].

2.5.2. Μητροπολιτική κρίση, μετασχηματισμός της χωρικής ρύθμισης και μεταμορφώσεις του αστικού προγραμματισμού-σχεδιασμού.

Τις αλλαγές και αναδιαρθρώσεις που περιγράψαμε στην ενότητα της καπιταλιστικής και μητροπολιτικής ανάπτυξης, δηλαδή η μεταβολή της δυναμικής της συσσώρευσης του κεφαλαίου, η νέα γεωγραφία του βιομηχανικού κεφαλαίου και της εργασίας, οι νέες τεχνολογίες και οι νέες μορφές οργάνωσης της εργασίας αποτελούν τις δυνάμεις μετασχηματισμού της μητροπολιτικής χωρικότητας, όπου οι βασικές χρήσεις εδάφους και οι βασικές μητροπολιτικές δραστηριότητες μεταβάλλονται καθώς εμφανίζονται αντιθέσεις και αντιφάσεις στη αντιστοιχία της καπιταλιστικής συσσώρευσης και της μητροπολιτικής χωρικότητας. Σ' αυτήν ακριβώς τη διαδικασία μεταβάλλονται και οι παρεμβάσεις και ρυθμίσεις στο χώρο και στη μητρόπολη προκειμένου να εξομαλυνθούν οι νέες αντιθέσεις και αντιφάσεις που προέκυψαν στο χώρο. Μ' αυτή την έννοια έρχεται η Νέα Πολεοδομία-Χωροταξία με κύριο στόχο την εναρμόνιση του μητροπολιτικού χώρου με τις πρακτικές της καπιταλιστικής συσσώρευσης[83].

Στο παραπάνω πλαίσιο μεταμορφώνεται και ο αστικός προγραμματισμός-σχεδιασμός και κατά συνέπεια και η τοπική κοινωνική διαχείριση των μητροπόλεων. Τις μεταμορφώσεις αυτές μπορούμε να τις κατανοήσουμε καλύτερα παρακολουθώντας τες διαχρονικά.

Ιδιαίτερα κρίσιμη καμπή στην εξέλιξη της πολεοδομίας αποτελεί η διεύρυνση του αντικειμένου της από τον φυσικο-αστικό σχεδιασμό προς τον προγραμματισμό των αστικών δραστηριοτήτων και χρήσεων γης στις αρχές του 20ου αιώνα. Ετσι, από την διευθέτηση του φυσικού χώρου της πόλης η πολεοδομία πέρασε στον χειρισμό του χώρου των κοινωνικών πρακτικών, με τέτοιο τρόπο ώστε σαφώς να οριοθετείται η διάκριση μεταξύ του προγραμματισμού των κοινωνικών πρακτικών και του σχεδιασμού του φυσικού χώρου της πόλης[84]. Επομένως, ο αστικός προγραμματισμός μπορεί να οριστεί ως την ρύθμιση-εξομάλυνση στο πεδίο των κοινωνικών πρακτικών της αστικοποίησης και ο αστικός σχεδιασμός ως τη ρύθμιση-εξομάλυνση στο πεδίο του φυσικού χώρου της πόλης[85]. Ωστόσο, ανάμεσά τους υπάρχει ισχυρός δεσμός έτσι να αποτελούν μια συνέχεια κατά τη διαδικασία επέμβασης στην πόλη καθώς το άμεσο αντικείμενο του προγραμματισμού είναι ο καθορισμός των χρήσεων εδάφους και το θεωρητικό του αντικείμενο το σύνολο των σχέσεων, παραγωγικών και κοινωνικών που στα πλαίσια συγκεκριμένων ιστορικο-κοινωνικών συνθηκών καθορίζουν τις μορφές παραγωγής, κατοχής και χρήσης της γης και των κτισμάτων(δηλαδή αφορά σε οικονομικές και πολιτικο-διοικητικές παρεμβάσεις), ενώ ο σχεδιασμός δεν είναι παρά η χωρική συγκεκριμενοποίηση του προγράμματος, μια μορφή κατάληξης και υλοποίησης του προγραμματισμού[86]. Αλλά, μεταξύ τους υπάρχει και μια ασυνέχεια, θεωρητική, καθώς προγραμματισμός και σχεδιασμός υπακούουν σε τελείως διαφορετικές λογικές[87]. Αστικός προγραμματισμός και αστικός σχεδιασμός, λοιπόν, αποτελούν ενότητα και ασυνέχεια ταυτόχρονα.

Η διαδικαστική συνέχεια προγραμματισμού και σχεδιασμού οδήγησε σε μια ενοποίηση των παρεμβάσεών τους έτσι ώστε σήμερα να μιλάμε για αστικό προγραμματισμό-σχεδιασμό. Τυπικά, μπορούν να διακριθούν τα ακόλουθα στάδια εξέλιξής τους[88]:

α. Πρώτα σχέδια των πόλεων: διευθέτηση φυσικού περιβάλλοντος και πλήρης ενσωμάτωση των προγραμμάτων στα σχέδια του φυσικού χώρου.

β. Κοινωνικά προγράμματα σε τομείς κατοικίας, υγείας, εκπαίδευσης, πρόνοιας και ευημερίας: πρώτες αυτονομήσεις του προγραμματισμού.

γ. Συνολικά προγράμματα, συνολική διαχείριση και αναλυτική ανάπτυξη της πόλης: ενοποίηση προγραμματισμού και σχεδιασμού.

Διαπιστώνεται, έτσι, η σταδιακή ενσωμάτωση των χωρικών μεταβλητών στις κοινωνικο-οικονομικές σχέσεις, μέσα από τις οποίες προσδιορίζονται τα χαρακτηριστικά του χώρου[89]. Σήμερα πλέον, είναι απόλυτα κατανοητό ότι δεν είναι δυνατός ο προγραμματισμός στον αστικό και μητροπολιτικό χώρο χωρίς παράλληλη επέμβαση στα πεδία των δραστηριοτήτων του πληθυσμού, της απασχόλησης, των διαδικασιών παραγωγής, των ανταλλαγών, της ιδιοκτησίας της γης και της γαιοπροσόδου, αλλά ακόμα και στα συστήματα διοίκησης και κοινωνικής διαχείρισης των φορέων.

Η παραπάνω εξελικτική διαφοροποίηση των αντικειμένων του προγραμματισμού οφείλεται στις νέες αναγκαιότητες που εμφανίζονται στον αστικό και μητροπολιτικό χώρο, ως αποτέλεσμα της εξέλιξης του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής και της διαίρεσης της εργασίας. Ετσι, σήμερα λόγω της αποκέντρωσης της παραγωγικής διαδικασίας απαιτείται και διοικητική αποκέντρωση των διαφόρων επιπέδων και φορέων διαχείρισης του αστικού και μητροπολιτικού χώρου, σε αντίθεση με την παλιά απαίτηση της συγκεντρωτικής διοίκησης και διαχείρισης λόγω της συγκέντρωσης της παραγωγικής διαδικασίας. Σ' αυτό το πλαίσιο, ερμηνεύονται και οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στη ελληνική διοικητική οργάνωση και διαχείριση(Ν. 2218 και 2240 του 1994), οι οποίες δεν είναι τυχαίες, όπως δεν είναι τυχαία και η αλλαγή της κατεύθυνσης της πολεοδομίας και χωροταξίας, η οποία ενσωματώνει όλα τα χαρακτηριστικά της νέας περιορισμένης δυναμικής της συσσώρευσης: στροφή στη μικρή κλίμακα, έμφαση στην αποκέντρωση, αποστροφή στη μαζικότητα, φιλελεύθερο ύφος[90]. Στα ίδια πλαίσια ερμηνεύονται και οι μορφοποιήσεις του αστικού σχεδιασμού, ο οποίος περνάει σε νέα σχέδια και πρότυπα που ενώ παλιά χαρακτηρίζονταν από το ρεύμα του φονξιοναλισμού, σήμερα χαρακτηρίζονται από μορφολογική αμφιβολία, ειρωνεία, πολλαπλότητα των στυλ, στοιχεία που συνθέτουν το ρεύμα του μεταμοντέρνου και του μετα-φονξιοναλισμού[91].

Το νέο αστικό-μητροπολιτικό περιβάλλον θα προκύψει επομένως από τον συνδυασμό των μετασχηματισμών της μητροπολιτικής χωρικότητας, της συσσώρευσης και της πολεοδομίας και χωροταξίας, συνδυασμός από τον οποίο θα παραχθεί μία νέα οργάνωση και μορφοποίηση του μητροπολιτικού χώρου.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

1. Θ. Αργύρης, τόμος Ι, ό.π., σελ. 30.
2. *Στο* ίδιο, σελ. 31.
3. *Στο* ίδιο, τόμος ΙΙ, ό.π., σελ. 181.
4. *Στο* ίδιο, σελ. 182.
5. *Στο* ίδιο, τόμος Ι, σελ. 31.
6. *Στο* ίδιο, τόμος ΙΙ, σελ. 188-190.
7. *Στο* ίδιο, σελ. 189.
8. *Στο* ίδιο, σελ. 190.
9. *Στο* ίδιο, σελ. 189.
10. *Στο* ίδιο, τόμος Ι, σελ. 37.
11. *Στο* ίδιο, σελ. 38.
12. *Στο* ίδιο, σελ. 39.
13. *Στο* ίδιο, σελ. 41.
14. *Στο* ίδιο, σελ. 42.
15. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
16. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
17. Γ. Καυκαλάς - Μ. Γιαουτζή, ό.π., σελ. 222.
18. *Στο* ίδιο, σελ. 249.
19. Θ. Αργύρης, τόμος Ι, ό.π., σελ. 43.
20. *Στο* ίδιο, σελ. 268.
21. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
22. *Στο* ίδιο, σελ. 269.
23. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
24. *Στο* ίδιο, σελ. 270.
25. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
26. *Στο* ίδιο, σελ. 273.
27. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
28. *Στο* ίδιο, σελ. 274.
29. *Στο* ίδιο, σελ. 275.
30. *Στο* ίδιο, σελ. 264.
31. *Στο* ίδιο, σελ. 265.
32. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
33. *Στο* ίδιο, σελ. 284.
34. Για τις θεωρίες του ιμπεριαλισμού *βλέπε στο* ίδιο, σελ. 280-281.
35. Η θεωρία περί "μητρόπολης - δορυφόρου" αποτελεί άποψη του A. G. Frank. Σχετικά *βλέπε στο* ίδιο, σελ. 287 & Παν. Α. Ρέππας, Οικονομική Ανάπτυξη - Θεωρίες και στρατηγική, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1991, σελ. 512-518.
36. Θ. Αργύρης, τόμος Ι, ό.π., σελ. 286.
37. Για την αθηναϊκή κυριαρχία σε σχέση με την ανάπτυξη του καπιταλισμού *βλέπε* G. Burgel, *Αθήνα: η ανάπτυξη μιας μεσογειακής πρωτεύουσας*, 1976 & για την καπιταλιστική και μητροπολιτική ανάπτυξη *βλέπε* Ν. Κομνηνός, *Θεωρία της Αστικότητας Ι: Κρίση μητροπολιτική, αναδιάρθρωση, νέα πολεοδομία*, εκδ. Σύγχρονα θέματα, Αθήνα 1986, όλο το κεφάλαιο 2ο: «Μητροπολιτική και καπιταλιστική ανάπτυξη, μια παράλληλη πορεία», σελ. 37-58.
38. Ν. Κομνηνός, Θεωρία της αστικότητας Ι, ό.π., σελ. 31.
39. *Στο* ίδιο, σελ. 33.

40. *Στο* ίδιο, σελ. 34.
41. *Στο* ίδιο, σελ. 20.
42. Θ. Αργύρης, τόμος ΙΙ, ό.π., σελ. 199.
43. *Στο* ίδιο, σελ. 196.
44. *Στο* ίδιο, σελ. 195.
45. *Στο* ίδιο, σελ. 197.
46. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
47. Γ. Καυκαλάς - Μ. Γιαουτζή, ό.π., σελ. 140-161.
48. Θ. Αργύρης, τόμος ΙΙ, ό.π., σελ. 200-201.
49. Ν. Κομνηνός, *Θεωρία της αστικότητας ί,* ό.π., σελ. 21 & Αργύρης Θ., τόμος ΙΙ, ό.π., σελ. 201.
50. Γ. Καυκαλάς - Μ. Γιαοτυτζή, ό.π., σελ. 150-161.
51. Θ. Αργύρης, τόμος ΙΙ, ό.π., σελ. 202-204 & Γ. Καυκαλάς - Μ. Γιαουτζή, ό.π., σελ. 161-169.
52. Για τις θεωρίες της γαιοπροσόδου *βλέπε* αναλυτικότερα Θ. Αργύρης, τόμος ΙΙ, σελ. 205-219.
53. Θ. Αργύρης, τόμος ΙΙ, σελ. 211-212.
54. *Στο* ίδιο, σελ. 212.
55. Ν. Κομνηνός, *Θεωρία της αστικότητας ί,* ό.π., σελ. 42.
56. *Στο* ίδιο, σελ. 35.
57. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
58. *Στο* ίδιο, σελ. 33.
59. *Στο* ίδιο, σελ. 36.
60. *Στο* ίδιο, σελ. 56-57.
61. Η παρούσα ενότητα αποτελεί συνοπτική παρουσίαση της αντίστοιχης ενότητας στο βιβλίο: Ν. Κομνηνός, *Θεωρία της αστικότητας ί,* ό.π., σελ. 42-56.
62. Για τα παλιότερα σημαντικά κέντρα της ελληνικής οικονομίας μέχρι το 1880 *βλέπε* αναλυτικότερα το βιβλίο: G. Burgel, ό.π., σελ. 148-153.
63. Ν. Κομνηνός, *Θεωρία της αστικότητας ί,* ό.π., στο μέρος 2ο όλο το κεφ. 6: «Η νέα γεωγραφία του πληθυσμού και της εργατικής τάξης».
64. *Στο* ίδιο, όλο το κεφάλαιο 6 του δεύτερου μέρους.
65. *Στο* ίδιο, όλο το κεφάλαιο 7 του δεύτερου μέρους.
66. *Στο* ίδιο, όλο το κεφάλαιο 8 του δεύτερου μέρους.
67. *Στο* ίδιο, σελ. 90.
68. Δ. Γεωργούλης, ό.π., σελ. 251-252.
69. *Στο* ίδιο, σελ. 253-254.
70. *Στο* ίδιο, σελ. 253.
71. *Στο* ίδιο, σελ. 175.
72. *Στο* ίδιο, σελ. 176.
73. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
74. Για τη συγκεκριμένη πρακτική του κράτους *βλέπε στο* κεφάλαιο 2: «Θεσμικό πλαίσιο του φυσικού προγραμματισμού και σχεδιασμού» της ιδίας εργασίας.
75. Δ. Γεωργούλης, ό.π., σελ. 337-338.
76. Ν. Κομνηνός, *Θεωρία της αστικότητας ίί,* ό.π., σελ. 59.
77. *Στο* ίδιο, σελ. 72.
78. *Στο* ίδιο, σελ. 73.
79. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
80. *Στο* ίδιο, σελ. 74.

81. Δ. Γεωργούλης, ό.π., σελ. 337.
82. Αναλυτικότερα για την οικονομική και κοινωνική κατηγορία του αστικού σχεδιασμού *βλέπε στο* ίδιο, σελ. 346 και 338.
83. Ν. Κομνηνός, *Θεωρία της αστικότητας i,* ό.π., όλο το κεφάλαιο 1 του τρίτου μέρους.
84. Ν. Κομνηνός, *Θεωρία της αστικότητας ii,* ό.π., σελ. 38.
85. *Στο* ίδιο, σελ. 39.
86. *Στο* ίδιο, σελ. 39-41 & Γ. Καυκαλάς - Μ. Γιαουτζή, ό.π., σελ. 98-101.
87. Ν. Κομνηνός, *Θεωρία της αστικότητας ii,* ό.π., σελ. 43.
88. Β. Χαστάογλου, *Κοινωνικές θεωρίες για τον αστικό χώρο,* ό.π., σελ. 123.
89. Ν. Κομνηνός, *Θεωρία της αστικότητας ii,* ό.π., σελ. 49.
90. Ν. Κομνηνός, *Θεωρία της αστικότητας i,* όλο το κεφάλαιο 1 του τρίτου μέρους.
91. *Στο* ίδιο, όλο το κεφάλαιο 12 του τέταρτου μέρους.

ΚΕΦ. 3: ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΜΗΤΡΟΠΟΛΕΩΝ

Στην πολύπλοκη μητροπολιτική χωρικότητα, όπως περιγράφτηκε και αναλύθηκε μέσα από την μαρξιστική προσέγγιση παρά την νεοφιλελεύθερη, της αντιστοιχεί ή πρέπει να της αντιστοιχεί ένα ιδιαίτερο σύστημα διαχείρισης και διοίκησης. Στην αναζήτηση αυτού του νέου συστήματος είναι χρήσιμη ίσως η παρουσίαση διοικητικών μορφών οργάνωσης μητροπολιτικών περιοχών από την διεθνή εμπειρία. Σ' αυτή τη λογική αποσκοπεί η παρουσίαση των συστημάτων διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών της Μεγάλης Βρεττανίας, της Γαλλίας και της Ιταλίας.

3.1. Το σύστημα διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών της Μεγάλης Βρεττανίας.

Τα πρώτα αιρετά συμβούλια αυτοδιοίκησης δημιουργήθηκαν στην Αγγλία το 1835 και ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης το 1888 με αιρετά συμβούλια στις κομητείες και ιδιαίτερο καθεστώς για το συμβούλιο της Κομητείας του Λονδίνου. Οι θεσμοί αυτοί κατά τη διάρκεια του 20ου αιώνα ανέλαβαν ολοένα και περισσότερες αρμοδιότητες έτσι ώστε η τοπική αυτοδιοίκηση να ανδειχτεί σε "επίπεδο εφαρμογής του Κράτους Πρόνοιας". Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ αυξάνονταν, όπως αυξάνονταν και οι πόροι τους οποίους διαχειρίζονταν. Η αναδιοργάνωση θεωρήθηκε αναγκαία, με προτεραιότητα την αναδιοργάνωση της πρωτεύουσας[1]. Ετσι, το 1963 ανασυγκροτήθηκαν οι δήμοι του Λονδίνου, ενώ στο δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης το Συμβούλιο της Κομητείας του Λονδίνου διαδέχτηκε το Συμβούλιο Μείζονος Λονδίνου, ευρύτερο σε όριο και αρμοδιότητες από το προηγούμενο. Το 1974 ακολούθησε η αναδιοργάνωση των υπολοίπων ΟΤΑ σε μεγαλύτερες χωρικές ενότητες με τη διαδικασία των συνενώσεων τόσο του πρώτου όσο και του δεύτερου βαθμού. Δημιουργήθηκαν έτσι 36 μητροπολιτικές περιοχές στον πρώτο βαθμό και 6 μητροπολιτικές κομητείες στο δεύτερο βαθμό[2]. Τα επίπεδα των ΟΤΑ και οι αρμοδιότητές τους με την αναδιοργάνωση του 1974 παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα (βλ. Πίνακας 1). Το σύστημα αυτό διήρκησε έως το 1986, όπου τότε στα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα της Αγγλίας παρουσιάστηκαν αρκετά προβλήματα: επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ περιοχών και κομητειών, εντάσεις και τριβές μεταξύ πρώτου και δεύτερου βαθμού Τ.Α., κλίμα πολιτικού ανταγωνισμού μεταξύ των αιρετών των δύο βαθμίδων[3]. Ταυτόχρονα, λόγω της οικονομικής ύφεσης και της ανόδου νεοφιλελεύθερων ιδεών και πολιτικών, σημειώθηκαν δραστικές μειώσεις των εσόδων της Τ.Α., κρατικοί έλεγχοι και περιορισμοί στις δαπάνες της και ιδιωτικοποίηση πολλών από τις υπηρεσίες της[4]. Ετσι, το 1986 καταργείται ο δεύτερος βαθμός Τ.Α. στις μητροπολιτικές περιοχές της Αγγλίας κρίνοντάς τες ως αναποτελεσματικές και οι αρμοδιότητές τους δόθηκαν στα πρωτοβάθμια συμβούλια των μητροπολιτικών περιοχών(βλ. Πίνακα 2). Τα πρωτοβάθμια αυτά συμβούλια κατέφυγαν σε διάφορα σχήματα συνεργασίας για την άσκηση των αρμοδιοτήτων που πρώτη φορά αναλάμβαναν. Τα Κοινά ή Διαδημοτικά Συμβούλια είναι η πλέον χαρακτηριστική μορφή και αποτελούν θεσμοί έμμεσης εκπροσώπησης. Δημιουργήθηκαν 6 τέτοιοι θεσμοί[5]:

- Η Οργάνωση Πυροσβεστικής και Πολιτικής Αμυνας
- Η Συμβουλευτική Επιτροπή Σχεδιασμού του Λονδίνου με συμβουλευτικό ρόλο
- Το Ταμείο Χορηγήσεων των Δήμων του Λονδίνου, το οποίο συντονίζει τις επιχορηγήσεις προς εθελοντικές οργανώσεις
- Η Οργάνωση Διαχείρισης Απορριμάτων Λονδίνου
- Η Επιτροπή Μετακινήσεων Περιοχής Λονδίνου, έργο της οποίας είναι η διευκόλυνση μετακινήσεων των ενοικιαστών δημοτικών κατοίκων
- Το Κέντρο Ερευνας Λονδίνου, φορέας που ερευνά ζητήματα που αφορούν την μητρόπολη όπως δημογραφικές τάσεις, αγορά εργασίας, κ.α.

Σαφώς, η κατάργηση των δευτεροβάθμιων συμβουλίων επέφερε ένα διοικητικό κενό, το οποίο ώθησε προς τις παραπάνω διοικητικές διευθετήσεις στον πρώτο βαθμό, αλλά κυρίως οδήγησε σε αυξημένη ανάμειξη της κεντρικής εξουσίας στη διακυβέρνηση του Λονδίνου, με αποτέλεσμα οι δήμοι να περιοριστούν σε συμβουλευτικό ρόλο[6]. Παράλληλα, στην τελευταία δεκαετία προωθήθηκαν από την κεντρική εξουσία πολλοί νέοι θεσμοί που παρέκαμπταν την τοπική αυτοδιοίκηση, ιδιαίτερα σε ζητήματα αστικής και τοπικής ανάπτυξης, όπως οι Εταιρείες Αστικής Ανάπτυξης, τα Τοπικά Συμβούλια Επαγγελματικής Κατάρτισης, κ.α., με το επιχείρημα ότι δημιουργούνται συνθήκες διοικητικού ανταγωνισμού κατά το πρότυπο της οικονομίας της αγοράς[7]. Χρησιμοποιήθηκαν μορφές μη αιρετής διοίκησης με σκοπό τη μεγαλύτερη ανάμειξη των μεγάλων εταιρειών του ιδιωτικού τομέα σε υποβαθμισμένες αστικές περιοχές[8] (βλ. Πίνακα 3), δηλαδή νέοι θεσμοί που μεταξύ τους παρουσιάζουν πολλούς και διαφορετικούς τρόπους οργάνωσης ως προς τον τρόπο χρηματοδότησης και ως προς τη σύνθεση της διοίκησης[9].

Συνοπτικά, "το σημερινό σύστημα διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών στην Αγγλία, χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη ενός μόνον βαθμού αιρετής αυτοδιοίκησης και από την πολλαπλότητα των μη αιρετών οργανωτικών σχημάτων."[10]. Οι τριβές και οι επικαλύψεις πριν το 1986 μεταξύ των δύο βαθμίδων σταμάτησαν, αλλά το τίμημα ήταν το δημοκρατικό έλλειμα καθώς τα νέα διοικητικά σχήματα που αντικατέστησαν τις μητροπολιτκές κομητείες είναι είτε διορισμένα είτε έμμεσα εκλεγμένα[11]. Το σύστημα διοίκησης των αγγλικών μητροπόλεων παρουσιάζεται έτσι κατακερματισμένο, ενώ δεν είναι σίγουρο ότι έχει οδηγήσει σε αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των τοπικών υπηρεσιών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗ ΒΡΕΤΤΑΝΙΑ ΜΕ ΤΗΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ 1974

ΔΟΜΕΣ	ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ
8 Συμβούλια Κομητειών (β΄ βαθμός Τ.Α.)	Στρατηγικός Σχεδιασμός, μεταφορές, αστυνομία, πυροσβεστική, εκπαίδευση, κοινωνικές υπηρεσίες.
37 Συμβούλια Περιοχών (α΄ βαθμός Τ.Α.)	Κατοικία, τοπικός σχεδιασμός, περιβάλλον, ψυχαγωγία.
ΣΚΩΤΙΑ	
9 Περιφέρειες (β΄ βαθμός Τ.Α.)	Στρατηγικός σχεδιασμός, αστυνομία, πυροσβεστική, εκπαίδευση, κοινωνικές υπηρεσίες, ύδρευση.
53 Περιοχές	Κατοικία, τοπικός σχεδιασμός, περιβάλλον, ψυχαγωγία.
1200 Κοινοτικά Συμβούλια	Συμβουλευτικός ρόλος.
ΑΓΓΛΙΑ	
- 39 Συμβούλια Κομητειών - 6 Μητροπολιτικές Κομητείες - Συμβούλιο Μείζονος Λονδίνου	στρατηγικός σχεδιασμός, αστυνομία, πυροσβεστική, εκπαίδευση, κοινωνικές υπηρεσίες, ύδρευση.
- 296 Συμβούλια Περιοχών - 36 Μητροπολιτικές Περιοχές - 32 Δήμοι Λονδίνου	Κατοικία, τοπικός σχεδιασμός, περιβάλλον, ψυχαγωγία.
900 Ενοριακά Συμβούλια	Συμβουλευτικός ρόλος.

Πηγή: Χριστοφιλοπούλου Εύη, «Το σύστημα διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών της Μεγάλης Βρεττανίας» στο Διοίκηση και Πολιτεία (Μελέτες 11): Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών, Διεύθυνση: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρης, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 1994, σελ. 18.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΟΙ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΣΤΗΝ ΑΓΓΛΙΑ ΣΗΜΕΡΑ

Μητροπολιτικές Περιοχές	Αρμοδιότητες
36 Συμβούλια Μητροπολιτικών Περιοχών **ΛΟΝΔΙΝΟ**	- *Η κάθε περιοχή μόνη της:* εκπαίδευση, κατοικία, κοινωνικές υπηρεσίες, τοπικός σχεδιασμός, περιβάλλον, ψυχαγωγία. - *Με "Διαδημοτικά διοικητικά Συμβούλια":* μεταφορές, αστυνομία, πυροσβεστική, πλιτική άμυνα. - *Με άλλες από κοινού ρυθμίσεις:* Στρατηγικός σχεδιασμός, απορρίματα, επιχορηγήσεις σε τοπικές εθελοντικές οργανώσεις, κ.α.
32 Δήμοι Λονδίνου (London boroughs) City of London Corporation	Ιδιες αρμοδιότητες με τις παραπάνω των Συμβουλίων Μητροπολιτικών Περιοχών.

Πηγή: Χριστοφιλοπούλου Εύη, ό.π., σελ. 24.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΜΗ ΑΙΡΕΤΑ ΣΧΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΜΗΤΡΟΠΟΛΕΙΣ

ΤΥΠΟΣ	ΠΗΓΕΣ ΕΣΟΔΩΝ	ΣΥΝΘΕΣΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ
Καθ'ύλην αυτοδιοικούμενοι φορείς	Κεντρική εξουσία	Κυρίως διορισμένοι από την κυβέρνηση	Εταιρείες Αστικής Ανάπτυξης, Τοπικά Συμβούλια Επαγγελματικής Κατάρτισης
Οργανώσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	Κυρίως από τους ΟΤΑ	Η σύνθεση ελέγχεται από την Τ.Α.	Συμβούλια Επιχειρήσεων, Εταιρείες Λεωφορείων
Συνεταιρισμός δημόσιων και ιδιωτικών φορέων	Από τους συμμετέχοντες φορείς	Διορίζονται από τους φορείς	Τοπικές Επιχειρήσεις
Οργανώσεις "χρηστών"	Κυρίως από δημόσιους πόρους	Ορίζεται από τους χρήστες της υπηρεσίας	Συνεταιρισμοί διαχείρισης κατοικίας
Δι-οργανωτικά φόρουμ	Ορίζονται από τους συμμετέχοντες δημόσιους φορείς	Εκπρόσωποι των φορέων	Κοινές Επιτροπές για τον Σχεδιασμό και την ανάπλαση
Κοινά Διοικητικά Συμβούλια	Εισφορές ΟΤΑ εντός περιορισμών της διοίκησης	Διορίζονται από τους ΟΤΑ	Δ.Σ. για αστυνόμευση, πυρόσβεση και μεταφορές μετά το 1986

Πηγή: Χριστοφιλοπούλου Εύη, ό.π., σελ. 27.

3.2. Το σύστημα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών στη Γαλλία.

Το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό γνώρισμα του γαλλικού διοικητικού συστήματος είναι ο εκ παραδόσεως συγκεντρωτισμός από τις πρώιμες περιόδους συγκρότησης του γαλλικού κράτους μέχρι το πολύ πρόσφατο παρελθόν[12]. Η συγκεντρωτική διοικητική δομή άρχισε να υποχωρεί καθώς έκανε αισθητή την παρουσία της μια αντίρροπη δυναμική, αυτή της αποκέντρωσης, στη διάρκεια της δεκαετίας του '60 για να κορυφωθεί στη δεκαετία του '80.

Η αντίρροπη αυτή δυναμική συνίσταται στο γεγονός ότι οι κοινωνικές, παραγωγικές και επικοινωνιακές διασυνδέσεις σε τοπικό επίπεδο διευρύνονται εντατικά διαμορφώνοντας ευρύτερα σχήματα φυσικού χώρου, τα οποία απαιτούν και άλλου είδους ρυθμιστικές επεμβάσεις. Οι προϋπάρχουσες ρυθμίσεις καθίστανται πλέον μη εφικτές από το υπάρχον θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο και απαιτείται, έτσι, η επαναπροσέγγιση του "θεσμικού τόπου" με τον "φυσικό-λειτουργικό τόπο"[13]. Ταυτόχρονα, ο κεντρικός διοικητικός μηχανισμός αδυνατεί να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις ρυθμιστικές του υποχρεώσεις. Κατά συνέπεια, υιοθετείται η πολιτική της επιλεκτικής εκχώρησης τμήματος των ευθυνών και λειτουργιών της κεντρικής εξουσίας σε τοπικά πολιτικο-διοικητικά μορφώματα, με τέτοιο τρόπο ώστε να προκύπτουν δύο παράλληλες και αλληλοσυμπληρώμενες κινήσεις: «αφενός μεν αποκέντρωση προς το τοπικό με μεταφορά αρμοδιοτήτων προς περιφερειακές αυτοδιοικούμενες οντότητες και, αφετέρου δε συγκέντρωση εντός του τοπικού με αύξηση του οργανωτικού μεγέθους των τοπικών πολιτικο-διοικητικών μορφωμάτων προκειμένου να ταυτιστούν με τον "φυσικο-λειτουργικό τόπο" αλλά και να εκμεταλλευτούν τις "διοικητικές οικονομίες κλίμακας" καθιστάμενα περισσότερο αποτελεσματικά»[14]

Προς αυτή την κατεύθυνση, το 1982 συγκροτήθηκε η δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια αυτοδιοίκηση[15], ενώ ως προς το δεύτερο σκέλος της συγκέντρωσης εντός του τοπικού σημειώνονται διάφορες προσπάθειες συνένωσης των ΟΤΑ και διαδημοτικής συνεργασίας, οι οποίες αρχίζουν από τα SIVU και SIVOM, τις Αστικές Ζώνες, τις Αστικές Κοινότητες, τους Οργανισμούς Μελέτης Μητροπολιτικών Περιοχών (OREAM), τους Οργανισμούς Πολεοδομίας Αστικών Κέντρων, καταλήγοντας στη ριζοσπαστικότερη ρύθμιση του τοπικού με τη δημιουργία των Villes Nouvelles μέσω των οποίων μειώθηκε η ανορθολογική και απρογραμμάτιστη επεκταση των μεγάλων αστικών κέντρων με την ίδρυση, σε κατάλληλη απόσταση από το μητροπολιτικό κέντρο, νέων πόλεων με ορθολογικά σχεδιασμένες λειτουργίες[16].

Στο πλαίσιο της ριζοσπαστικής αποκεντρωτικής μεταρρύθμισης το 1982 καθορίζεται και το πλαίσιο οργάνωσης και διαχείρισης των μητροπολιτικών περιοχών. Ρυθμίζεται, έτσι, η οργάνωση των τριών βασικών μητροπολιτικών κέντρων της χώρας με ειδικό καθεστώς: του Παρισιού, της Λυών και της Μασσαλίας. Το ειδικό καθεστώς[17] των μητροπόλεων συνδυάζει τα χαρακτηριστικά του δήμου με εκείνα του νομού. Τα τρία μητροπολιτικά κέντρα της χώρας συνιστούν το καθένα Μητροπολιτικό Δήμο με αιρετό Μητροπολιτικό Δήμαρχο και Δημοτικό Συμβούλιο. Κάθε Μητροπολιτικός Δήμος υποδιαιρείται οργανωτικά σε διαμερίσματα. Το Παρίσι περιλαμβάνει 20 διαμερίσματα, η Μασσαλία 16 και η Λυών 9. Σε κάθε διαμέρισμα εκλέγεται διαμερισματικό συμβούλιο, το οποίο εκλέγει διαμερισματικό δήμαρχο και

αντιδημάρχους. Οι αρμοδιότητες του διαμερισματικού συμβουλίου καλύπτουν τα αντικείμενα της πολεοδομίας, της χρηματοδότησης συλλογικών δραστηριοτήτων, την παροχή δικαιώματος χρήσης τοπικών υπηρεσιών. Γνώμη του διαμερισματικού συμβουλίου απαιτείται για τις διαδικασίες δημιουργίας "συνοικιακής υποδομής", ωστόσο η διαχείριση αυτής της υποδομής ανήκει εξ ολοκλήρου στο διαμερισματικό συμβούλιο, ετός εάν ο νομάρχης κρίνει ότι αποτελεί "κοινωνικό εξοπλισμό" ευρύτερου ενδιαφέροντος και αναθέσει τη διαχείρισή τους στο δημοτικό συμβούλιο. Οι αρμοδιότητες του διαμερισματικού δημάρχου καλύπτουν τα θέματα προσωπικής κατάστασης, υποχρεωτικής εκπαίδευσης και πολεοδομίας.

Επομένως, το Παρίσι, όπως και τα υπόλοιπα δύο μητροπολιτικά κέντρα της Γαλλίας, "διατηρεί πάντα τη διπλή του ταυτότητα ως Δήμος και Νομός με ενιαίο και ως προς τις δύο διαστάσεις του αιρετό συμβούλιο."[18]. Η παραπάνω παρέμβαση που επιτεύχθηκε στο διοικητικό σύστημα των μητροπολιτικών περιοχών δεν ήταν μία εκ των προτέρων σχεδιαστική ενοποίηση του χώρου, αλλά αποτελεί μία παρέμβαση για τον εξορθολογισμό του διοικητικού συστήματος σε έναν ήδη σχηματοποιημένο και κοινωνικοοικονομικά ενοποιημένο χώρο προκειμένου να γεφυρωθεί η απόσταση ανάμεσα στον διοικητικό και κοινωνικοοικονομικό χώρο[19]. Σήμερα, τα γαλλικά αυτοδιοικητικά μορφώματα του δευτέρου και τρίτου βαθμού - όπου εντάσσονται οι νομοί, οι περιφέρειες και τα μητροπολιτικά κέντρα- είναι αυτά που αναπτύσσουν μια δική τους δυναμική και διεκδικούν αυξημένη περιφερειακή αυτοτέλεια.

3.3. Το σύστημα διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών στην Ιταλία.

«Η πολυεπίπεδη διάρθρωση των τοπικών αυτονομιών σε δήμους, επαρχίες και περιφέρειες καθώς και η ανάπτυξη θεσμών διαδημοτικής συνεργασίας δημιούργησαν στην Ιταλία ένα λειτουργικό σύστημα διοικητικής διαχείρισης των μητροπολιτικών περιοχών»[20]. Το καθεστώς των "τοπικών αυτονομιών" θεσμοθετείται με το Ν. 142/1990, με τον οποίο καταστρώνονται οι οργανωτικές και λειτουργικές αρχές του συστήματος της μητροπολιτικής διοίκησης. Το σύστημα διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών έπρεπε να εναρμονιστεί με τις δεσμεύσεις που έβαζε το συνταγματικό πλαίσιο, το οποίο όριζε ότι η πολιτεία διαιρείται σε περιφέρειες, επαρχίες και δήμους. Ετσι, οποιαδήποτε ρύθμιση για τις μητροπολιτικές περιοχές έπρεπε να ενταχθεί στην συνταγματική επιτασσόμενη τριεπίπεδη διάρθρωση της πολιτείας[21], έπρεπε δηλαδή να οριοθετηθεί η Μητροπολιτική Πόλη.

Σύμφωνα με το νόμο, ως μητροπολιτικές περιοχές προσδιορίζονται οι ζώνες που περιλαμβάνουν τους δήμους: Ρώμης, Μιλάνου, Τορίνο, Βενετίας, Φλωρεντίας, Γένοβας, Μπολώνιας, Μπάρι, Νάπολης και Κάλιαρι και τους περιαστικούς δήμους με τους οποίους οι παραπάνω δήμοι έχουν σχέσεις στενής διασύνδεσης[22]. Οι περιφέρειες στις οποίες ανήκουν οι παραπάνω ζώνες υποχρεώνονται να προσαρμόσουν τα όρια των επαρχιών, έτσι ώστε κάθε μία απ' αυτές να αποτελέσει επαρχία, η οποία στο εξής θα ονομάζεται μητροπολιτική πόλη[23]. Με αυτό τον τρόπο οριοθετείται η μητροπολιτική πόλη και εναρμονίζεται με την συνταγματική επιταγή. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η μητροπολιτική περιοχή αρθρώνεται σε δύο επίπεδα: α) μητροπολιτική πόλη και β) δήμοι. Το δυαδικό αυτό σύστημα της

μητροπολιτκής διοίκησης εναρμονίζετια με το συνταγματικό πλαίσιο της τριεπίπεδης διάρθρωσης των τοπθκών αυτονομιών καθώς μεταβάλλεται σε τριαδικό, εφόσον οι δήμοι που έχουν περισσότερους από 100.000 κατοίκους διαιρούνται σε δημοτικά διαμερίσματα ως επίπεδα δημοτικής αποκέντρωσης[24].

Ο νόμος αναθέτει στην περιφέρεια να αναδιατάξει τους δήμους που συμπεριλαμβάνονται στη μητροπολιτική πόλη. Η αναδιάταξη γίνεται με τη διάσπαση του μεγάλου δήμου σε δημοτικά διαμερίσματα, έτσι ώστε η μητροπολιτική πόλη καθίσταται ισχυρό υποκείμενο τοπικής εξουσίας εφόσον υποβαθμίζεται ο παραδοσιακά ηγεμονικός μεγάλος δήμος[25].

Το σύστημα διακυβέρνησης της Μητροπολιτικής Πόλης βασίζεται στη δομή και λειτουργία των πολιτικών οργάνων της επαρχίας, έτσι ώστε στο Επαρχιακό Συμβούλιο αντιστοιχεί το Μητροπολιτικό Συμβούλιο, στην Επαρχιακή Διοίκηση η Μητροπολιτική Διοίκηση και στον πρόεδρο της Επαρχίας ο Μητροπολιτικός Δήμαρχος. Ολα τα όργανα είναι αιρετά. Το *Μητροπολιτικό Συμβούλιο* και ο *Μητροπολιτικός Δήμαρχος* εκλέγονται άμεσα από το αντίστοιχο εκλογικό σώμα, ενώ η *Μητροπολτική Διοίκηση* διορίζεται από τον Δήμαρχο. Τα μέλη της Μητροπολιτικής Διοίκησης ονομάζονται *μητροπολιτικοί πάρεδροι,* για τους οποίους ισχύει το ασυμβίβαστο με τη θέση του συμβούλου[26]. Οι δήμοι της μητροπολιτικής περιοχής εξακολουθούν να διοικούνται με το παραδοσιακό σύστημα διακυβέρνησης, δηλαδή από το Δημοτικό Συμβούλιο, τη Δημοτική Διοίκηση και το Δήμαρχο.

Οι αρμοδιότητες[27] της μητροπολιτικής πόλης είναι αυτές που αναφέρονται ως μητροπολιτικές και επικεντρώνονται κυρίως στον σχεδιασμό της, στην ποιότητα ζωής και στη διαχείριση της βασικής πολεοδομικής πρακτικής. Οι αρμοδιότητες αυτές ανήκαν παραδοσιακά στους δήμους, οι οποίες πλέον μεταβιβάζονται στην μητροπολιτική περιοχή, όπως μεταβιβάζονται και αυτές που ανήκαν στις επαρχίες. Επίσης, η μητροπολιτική πόλη ασκεί αρμοδιότητες συντονισμού και προγραμματισμού στο πλαίσιο των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων και είναι αρμόδια για όλα τα ζητήματα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού. Οι λειτουργίες του δήμου συνίστανται σε διοικητικές διαχειριστικές αρμοδιότητες κυρίως σε τομείς της κοινωνικής πολιτικής και στη διαχείριση της γης.

Το παραπάνω σύστημα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών στην Ιταλία δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί καθώς για τη συγκρότηση των περιφερειών και των μητροπολιτικών αρχών θα πρέπει να εκδοθούν αντίστοιχα νομοθετικά διατάγματα, μια διαδικασία που βάζει εμπόδια στην εφαρμογή του. Ωστόσο, ως θεσμικό διοικητικό πλαίσιο για τη μητροπολιτική διαχείριση και οργάνωση μπορεί να πει κανείς ότι πράγματι "εναρμονίζεται με τον χαρακτήρα της σύγχρονης, κοινωνικά και πολιτισμικά, πολυκεντρικής μεγάπολης"[28]

3.4. Σύγχρονες Τάσεις και Εξελίξεις στις Ευρωπαϊκές Μητροπόλεις.

Οι Ευρωπαϊκές Μητροπόλεις σήμερα βρίσκονται υπό την επήρεια δύο σημαντικών παραγόντων[29]:

- της λειτουργικής μεταλλαγής των οικονομικών μονάδων δραστηριοτήτων λόγω νέων λειτουργικών-διοικητικών επιλογών αλλά και τεχνολογικών δυνατοτήτων, και της
- μεγέθυνσης σε διηπειρωτικό μέγεθος του χωρικού πλαισίου λειτουργίας τους.

Για να καταστούν οι Μητροπόλεις ικανές να λειτουργήσσουν στο νέο αυτό πλαίσιο, αρχίζουν να αναπτύσσουν δραστηριότητες που έχουν κατεύθυνση εξελικτική και στοχεύουν στην ανάπτυξη και εκμετάλλευση της γνώσης. Τέτοιες δραστηριότητες παρουσιάζονται ιδιαίτερα ευνοούμενες από το "πολεοδομικό περιβάλλον", το οποίο προσφέρει συνθήκες που συντελούν στην πύκνωση των επαφών και στην ανταλλαγή και ανάπτυξη της γνώσης.

Σταδιακά, δηλαδή διαμορφώνεται η αλλαγή από την "παραγωγική οικονομία" τη βασισμένη στον ανταγωνισμό, το κόστος και τη μαζική παραγωγή και με κύρια χαρακτηριστικά τα χωρικά πλεονεκτήματα και τις οκονομίες κλίμακας που έχουν ποσοτική φύση, στην "εξελικτική οικονομία" τη βασισμένη στην αυτοεξέλιξη, την ευελιξία, την ικανότητα, τη συνεχή ανανέωση, την εμβάθυνση και εξειδίκευση και με κύρια χαρακτηριστικά τα πολιτιστικά πλεονεκτήματα και τις οικονομίες του σκοπού που έχουν ποιοτική φύση[30]. Ουσιαστικά, πραγματοποιείται ο μετασχηματισμός του βιομηχανικού μοντέλου ανάπτυξης σε ένα μετά-βιομηχανικό μοντέλο, εκείνο των νέων τεχνολογιών της πληροφορικής, το οποίο δίνει και μια διαφορετική οργάνωση του χώρου.

Ετσι, οι κλασικοί παράγοντες "υλικής άποψης" (χωροθέτηση, κόστος ενέργεια, κ.α.) συμπληρώνονται με τους παράγοντες "άυλης άποψης" (πόροι γνώσης και πολιτισμού, δίκτυα πληροφοριών, κ.α.).Αυτοί οι άυλοι παράγοντες συνιστούν και τα στοιχεία ανάπτυξης των Ευρωπαϊκών Μητροπόλεων καθώς και τα στοιχεία δημιουργίας του νέου αστικού περιβάλλοντος[31]. Αυτά ήδη αρχίζουν να εμφανίζονται σε κάποιους θύλακες[32]:

- Διεθνοποίηση περιφερειακών μητροπολιτικών κέντρων
- Πολυεθνικά δίκτυα επικοινωνιών
- Αναδόμηση των αστικών περιοχών σε νέες λειτουργικές διατάξεις μέσω ανάπτυξης πυρήνων με εξελιγμένες-εξειδικευμένες λειτουργίες (π.χ. κλαδική εξειδίκευση).

Οι μεταβολές αυτές γίνονται στο λειτουργικό τμήμα των Μητροπόλεων, το οποίο έχει διατηρήσει κάποιες μεταβολικές ιδιότητες και επεκτείνεται στην αδρανή μάζα της πόλης καταλαμβάνοντας όσο χώρο της είναι απαραίτητος. Πρόκειται ουσιαστικά για εσωτερική χωρική μεταβολή με θεματική-κλαδική διαφοροποίηση[33].

Οι σύγχρονες Ευρωπαϊκές Μητροπόλεις για να επιβιώσουν πρέπει να προσαρμοστούν στις ανάγκες που προβάλλουν από την δημιουργία της μετα-βιομηχανικής κοινωνίας. Οι αλλαγές αυτές και εξελίξεις που οδηγούν στο νέο μοντέλο ανάπτυξης και στη νέα κοινωνία επιδρούν και στο πολεοδομικο-χωροταξικό γίγνεσθαι των Μητροπόλεων διαμορφώνοντας[34]:

- νέες χωρικές μορφές ανάπτυξης σε κατοικία και παραγωγικές -δραστηριότητες.
- Αλλαγή του τρόπου λειτουργίας των κεντρικών περιοχών και των μητροπολιτικών κέντρων λόγω διαφοροποίησης του ρόλου τους.
- Ανάπτυξη λειτουργιών κλίμακας (π.χ. μεγάλες καθημερινές μετακινήσεις, μεγάλα εμπορικά κέντρα...).
- εντατικοποιήσεις χρήσεων γης με συνακόλουθη αύξηση τιμών γης.

Ετσι, οι Μητροπόλεις μεταλλάσσονται σταδιακά σε νέες οντότητες και συγκεκριμένα σε πολυκεντρικές αστικές συγκεντρώσεις φέρνοντας μαζί με την μετάλλαξη και την εσωτερική διαφοροποίηση τους[35]: παρουσιάζουν κατά τμήματα διαφορετικά κοινωνικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά. Μέσα από τον πολυκεντρικό χαρακτήρα της Μητρόπολης διαμορφώνονται ειδικότερα λειτουργικά χαρακτηριστικά που εξυπηρετούν το στόχο της, ο οποίος συνεχώς διευρύνεται. Οι παραπάνω ανακατατάξεις και μετασχηματισμοί σαφώς επηρεάζουν και την μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας, όπου ήδη διαμορφώνονται και αναπτύσσονται οι χωρικές εσωτερικές διαφοροποιήσεις και τα χαρακτηριστικά της πολυκεντρικότητας των Ευρωπαϊκών Μητροπόλεων: π.χ. ο νέος ρόλος που καλείται να διαδραματίσει η ελληνική Μητρόπολη, οι νέες χωρικές μορφές ανάπτυξης στα Μεσόγεια, χαρακτηριστικά που αναφέρονται ιδιαίτερα στο έκτο κεφάλαιο της εργασίας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΠΡΩΤΟΥ ΜΕΡΟΥΣ

Η νεοκλασική θεώρηση για το χώρο, την πόλη και τον προγραμματισμό-σχεδιασμό (Βλέπε στο Κεφ. 1 του ίδιου μέρους) δεν επαρκεί ως αναλυτικό εργαλείο επεξήγησης της πολυπλοκότητας της μητροπολιτικής χωρικότητας. Μερικές φορές και σε κάποιο βαθμό ίσως να δίνει εξηγήσεις για διάφορες "συμπεριφορές" π.χ. χωροθέτησης οικονομικών δραστηριοτήτων ή να περιγράφει τέλεια διάφορες μορφές οργάνωσης της πόλης, όπως π.χ. οι θεωρίες αστικής δομής, αλλά όλες αυτές οι επεξηγήσεις και ερμηνείες θεωρούν την πόλη και την εξέλιξή της στατικά κι απομονωνομένα, ενώ ταυτόχρονα αναδεικνύεται μόνο ένας παράγοντας ως ο κύριος της διαμόρφωσης της πόλης.

Σαφώς η μαρξιστική θεώρηση (Βλέπε στο Κεφ. 2 του ίδιου μέρους) υπερέχει καθώς ερμηνεύει τα φαινόμενα της πόλης και την ίδια την πόλη μέσα από μια δυναμική και τα εντάσσει στα ευρύτερα πλαίσια των κοινωνικοοικονομικών σχηματισμών και συγκεκριμένων συνθηκών και αναγκών, έτσι που να αποκαλύπτει τις σχέσεις και τις αλληλεξαρτήσεις που κρύβονται. Ταυτόχρονα βάζει και τη διάσταση της πάλης των τάξεων και της κοινωνικής αλλαγής και δίνει μία προοπτική σύγκρουσης αλλά και ελπίδας για μια κοινωνία όπου ο προγραμματισμός-σχεδιασμός θα ενδιαφέρεται για την ποιότητα ζωής και για καλύτερες μορφές οργάνωσης των πόλεων και των σύγχρονων μητροπόλεων.

Στην αναζήτηση μιας καλύτερης μορφής οργάνωσης και διαχείρισης της μητρόπολης θεωρήσαμε αναγκαία την παρουσίαση ανάλογων εμπειριών από το διεθνές περιβάλλον. Ετσι, παρουσιάστηκαν τα συστήματα διαχείρισης των μητροπόλεων της Αγγλίας, της Γαλλίας και της Ιταλίας (Κεφ. 3 του ίδιου μέρους).

Η συγκεκριμένη επιλογή μητροπόλεων έγινε γιατί η Αγγλία κατέληξε σε ένα συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης με έντονες μορφές οργάνωσης από την ελεύθερη αγορά και ως τέτοιο αντιπαρατίθεται στα συστήματα της Γαλλίας και της Ιταλίας, τα οποία έχουν καθιερώσει τον δεύτερο και τρίτο βαθμό αυτοδιοίκησης και οι μητροπόλεις τους διοικούνται από αιρετά αυτοδιοικούμενα όργανα που μέσα από τη δυναμική της μητροπολιτικής χωρικότητας όλο και περισσότερο διεκδικούν μια περιφεριακή αυτοτέλεια. Η επιλογή της Γαλλίας έγινε και λόγω της μακράς σύνδεσης του ελληνικού διοικητικού δικαίου με το αντίστοιχο γαλλικό, σύνδεση η οποία ανατρέχει στον Ναπολεόντειο Εμπορικό Κώδικα και στις ρυθμίσεις του έτους 1834 για θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα[36]. Τέλος, το θεσμικό σύστημα διοίκησης των μητροπόλεων της Ιταλίας, παρ' όλο που ακόμη δεν έχει εφαρμοστεί πλήρως, κρίνεται ως το πιο "ιδανικό" για τη διαχείριση της σύγχρονης πολυκεντρικής μεγάπολης, έτσι όπως αυτή μετασχηματίζεται στα νέα πλαίσια και στις νέες συνθήκες του μετα-βιομηχανικού μοντέλου ανάπτυξης.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΤΡΙΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΩΝ

1. Εύη Χριστοφιλοπούλου, «Το Σύστημα Διοίκησης των Μητροπολιτικών Περιοχών της Μεγάλης Βρεττανίας» *στο* Διοίκηση και Πολιτεία (Μελέτες 11): *Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών* Περιοχών, Γ. Παπαδημητρίου-Αντ. Μακρυδημήτρης (επιμ.), εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σελ.16-17.
2. *Στο* ίδιο, σελ. 17.
3. *Στο* ίδιο, σελ. 19-20.
4. *Στο* ίδιο, σελ. 21.
5. *Στο* ίδιο, σελ. 24.
6. *Στο* ίδιο, σελ. 25.
7. *Στο* ίδιο, σελ. 26.
8. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
9. *Στο* ίδιο, σελ. 28.
10. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
11. *Στο* ίδιο, σελ. 29.
12. Αναλυτικότερα για το συγκεντρωτικό σύστημα της Γαλλίας κατά το παρελθόν *βλέπε*: Θεόδ. Τσέκος., «Η δυναμική των σχέσεων κέντρου-περιφέρειας και το σύστημα διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών στη Γαλλία» *στο* Διοίκηση και πολιτεία, ό.π., σελ. 31-38.
13. *Στο* ίδιο, σελ. 39-40.
14. *Στο* ίδιο, σελ. 41.
15. Αναλυτικότερα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση γενικά στη Γαλλία *βλέπε*: Κωνστ. Γ. Αθανασόπουλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τόμος Α΄, έκδοση β΄, Αθήνα 1992, σελ.21-31.
16. Θεόδ. Τσέκος, ό.π., σελ. 42-50.
17. *Στο* ίδιο, σελ. 52-53.
18. *Στο* ίδιο, σελ. 54.
19. *Στο* ίδιο, σελ. 56-57.
20. Δημ. Ι. Κατσούλης, «Το Σύστημα Διοίκησης των Μητροπολιτικών Περιοχών στην Ιταλία» *στο* Διοίκηση και Πολιτεία., ό.π., σελ. 75.
21. *Στο* ίδιο, σελ. 77.
22. *Στο* ίδιο, σελ. 78.
23. *Στο* ίδιο, σελ. 79.
24. *Στο* ίδιο, σελ. 80-81.
25. *Στο* ίδιο, σελ. 79-80.
26. *Στο* ίδιο, σελ. 82.
27. *Στο* ίδιο, σελ. 83-85.
28. *Στο* ίδιο, σελ. 81.
29. Ι. Τσουδερός, «Το Γενετικό Υλικό της Εξέλιξης των Ευρωπαϊκών Πόλεων» στο Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης*, Πάντειο Πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Τόμος ΙΙ: Χωροταξικός και Περιφερειακός Προγραμματισμός, Αθήνα 1996, σελ. 285.
30. Στο ίδιο, ιδία σελίς.
31. Στο ίδιο, ιδία σελίς.
32. *Στο* ίδιο, σελ. 286.
33. *Στο* ίδιο, σελ. 287.
34. *Στο* ίδιο, σελ. 287-288.
35. *Στο* ίδιο, σελ. 288.
36. Κωνστ. Ι. Αθανασόπουλος, ό.π., σελ. 58.

ΜΕΡΟΣ Β' : «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΕΩΣ ΣΗΜΕΡΑ»

ΚΕΦ 1: ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το πρόβλημα της αναδιάρθρωσης των διοικητικών και εδαφικών ενοτήτων στην Ελλάδα είναι τόσο παλιό όσο και το νεοελληνικό κράτος. Από την αρχή της σύστασης του ελληνικού κράτους, αντί της προσαρμογής και εναρμόνισης της διοίκησης με τα ανθρωπογεωγραφικά δεδομένα της εποχής, παρατηρείται μια τάση που οδηγεί σε διάσταση με τη λειτουργία του χώρου και της κοινωνίας. "Η ελληνική ιδιομορφία στο θέμα της εδαφικής αναδιάρθρωσης έγκειται στο γεγονός ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις τόσο το 19ο αιώνα όσο και τον 20ο αι., εκούσια ή ακούσια, δεν στόχευαν στην ικανοποίηση νέων λειτουργικών και αναπτυξιακών αναγκών, αλλά είχαν πρωτίστως πολιτικές επιδιώξεις: επιβολή της κεντρικής εξουσίας σε όλες τις περιοχές της χώρας και διευκόλυνση του παρεμβατικού και ελεγκτικού ρόλου του κράτους. Κυριολεκτικά ο στόχος ήταν η λύση του πολιτικού προβλήματος μέσω της πολιτικής γεωγραφίας"[1].

Η διοικητική οργάνωση του ελληνικού κράτους ακολούθησε τον τρόπο οργάνωσης της διοίκησης που εισήγαγε στη Γαλλία η Επανάσταση και καθιέρωσε ο Ναπολέων. Η διοίκηση, λοιπόν, του ελληνικού κράτους διακρίνεται σε κεντρική και αποκεντρωμένη.

Το αποκεντρωμένο ελληνικό κράτος αναπτύχθηκε γύρω από τη μορφή του Νομάρχη, του οργάνου διοίκησης του Νομού. Το επίπεδο άσκησης διοίκησης αυτού του μεγέθους κατόρθωσε να επιζήσει και να αναπτυχθεί μέσα στις δεκαετίες παρά τις περιπέτειες. Απορρόφησε μικρότερες μονάδες κρατικής οργάνωσης, όπως και υπερίσχυσε άλλων μεγαλύτερων.

Αρχίζοντας την ιστορική αναδρομή του ελληνικού διοικητικού συστήματος από τον νεοελληνικό διαφωτισμό ως τις μέρες μας, θα πρέπει να ειπωθούν λίγα λόγια για τις ιστορικές κυρίως συνθήκες της εποχής προκειμένου να σκιαγραφηθεί ένα πλαίσιο ευρύτερο μέσα στο οποίο εντάσσεται το συγκεκριμένο σύστημα της χώρας.

Σκιαγράφηση της εποχής[2].

Στη διάρκεια του αγώνα της ανεξαρτησίας και μέχρι το 1833 η ρευστότητα της κατάστασης δεν επέτρεψε τη διαμόρφωση ενός πάγιου οργανωτικού σχήματος περιφερειακής διοικήσεως. Οι ανάγκες κυρίως του αγώνα της ανεξαρτησίας, αλλά και οι σκοπιμότητες ή υστεροβουλίες των στρατιωτικών και πολιτικών αρχηγών, καθώς και η μέχρι τότε παράδοση των υπόδουλων ελλήνων σε θεσμούς τοπικής αυτοδίοικησης δεν παρήχαν πρόσφορο έδαφος για ξεκαθαρισμένα οργανωτικά σχήματα.

Κατά το πρώτο έτος της επανάστασης δεν υπήρχε καν διοικητικώς ενιαίο κράτος, αλλά τρείς τοπικές κυβερνήσεις(οργανισμοί), οι οποίες αντικατέστησαν τις πολυάριθμες και ποικιλώνυμες τοπικές αρχές που συγκροτούνταν για την εξυπηρέτηση στρατιωτικών αναγκών. Και οι τρεις αυτές κυβερνήσεις-οργανισμοί με συλλογική διοίκηση στην κορυφή εμφανίζουν το ίδιο περιφερειακό σχήμα: Η πόλη(κώμη) ή το χωριό στη βάση και στη μέση η επαρχία(ή τμήμα). Η επαρχία και η κωμόπολη(ή το χωριό) αποτέλεσαν τη βάση του περιφερειακού οργανωτικού σχήματος από την Α' Εθνοσυνέλευση της Επιδαύρου και μετά, όταν αρχίζει η δημιουργία των εθνικών πολιτευμάτων, τα οποία καλύπτουν όλο τον ελληνικό χώρο όπου έχει επικρατήσει η επανάσταση και καταργούνται τα τοπικά πολιτεύματα.

Ο χαρακτήρας των βασικών μονάδων οργανώσεως (επαρχία, πόλη, κώμη, χωριό) είναι μικτός: με υπεροχή των στοιχείων της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ τα τμήματα αποτελούν αποκεντρωμένες διοικητικές υπηρεσίες, με επικεφαλής τον έκτακτο επίτροπο και από το 1830 και μετά, το διοικητή, διορισμένο από τον κυβερνήτη.

1.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

Περίοδος 1833-1836.

1. Νομαρχιακό Σύστημα: Νομοί-επαρχίες, Νομάρχες-έπαρχοι.

Μετά τη δολοφονία του Καποδίστρια υπογράφτηκε η συνθήκη του Λονδίνου σύμφωνα με την οποία η Ελλάδα αποτελούσε ανεξάρτητο κράτος. Ετσι, ήταν απαραίτητο να βρεθεί ένα νέο οργανωτικό σχήμα για το νεοσύστατο πλέον κράτος. Το πρώτο νομοθέτημα που καταρτίστηκε για την οργάνωση του νεοσύστατου κράτους ήταν το διάταγμα της 3 Απριλίου 1833 «περί διαιρέσεως του βασιλείου και της διοικήσεώς του». Με το διάταγμα αυτό[3], η τότε ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε 10 νομούς και 47 επαρχίες. Κάθε νομός περιελάμβανε ορισμένο αριθμό επαρχιών. Επικεφαλής κάθε νομού τέθηκε ο νομάρχης, δηλαδή το κρατικό όργανο στο οποίο ανήκε η ανώτατη διοικητική διεύθυνση του νομού, ενώ επικεφαλής κάθε επαρχίας ήταν ο έπαρχος, κρατικό κι αυτός όργανο, που υπαγόταν στον νομάρχη. Ακόμη, για να μπορούν ο νομάρχης και ο έπαρχος να ασκούν καλύτερα τις αρμοδιότητές τους, προβλέφθηκε η πλαισίωσή τους και από νομαρχιακό και επαρχιακό, αντίστοιχα, συμβούλιο, που θα εκλεγόταν από τους διοικούμενους. Επρόκειτο για συμβουλευτικά όργανα χωρίς καμμιά αποφασιστική αρμοδιότητα.

Οι αρμοδιότητες του νομάρχη και τα λοιπά υπηρεσιακά όργανα της νομαρχίας καθορίζονταν με το διάταγμα της 26 Απριλίου 1833. Ετσι, ο νομάρχης υπάγεται σε όλες τις «γραμματείες»(υπουργεία) και οφείλει να εκτελεί τις εντολές τους, ενώ για την υπηρεσιακή του κατάσταση υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών. Η νομαρχία προβλέφθηκε ως υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών για την υποβοήθηση του νομάρχη στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του, καθώς ο διευθυντής της νομαρχίας και ο γραμματέας αποτελούσαν το υπαλληλικό προσωπικό του νομάρχη. Για τις αρμοδιότητες των επάρχων, την εκλογή και λειτουργία των νομαρχιακών και επαρχιακών συμβουλίων δεν εκδόθηκαν τα ανάλογα διατάγματα και συνεπώς δεν λειτούργησαν.

"Η εκλογή των δέκα πρώτων νομαρχών από διακεκριμένες προσωπικότητες του δημοσίου βίου της εποχής εκείνης και ο πανηγυρικό χαρακτήρας που δόθηκε στην εγκατάστασή τους στους νομούς, προσέδωσε ιδιαίτερη αίγλη στο νομαρχιακό θεσμό, ο οποίος τελικά αποτέλεσε παράδοση στο ελληνικό διοικητικό σύστημα και διατηρήθηκε μέχρι σήμερα"[4].

2. Δήμοι.

Ο πρώτος νόμος για την τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού ήταν ο νόμος της 27/12/1833-8/1/1834 με τον οποίο η επικράτεια διαιρείται σε δήμους.

Σύμφωνα με το νόμο[5], οι δήμοι διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Κάθε δήμος διοικείται από δημοτική αρχή, η οποία αποτελείται από το δήμαρχο, τους παρέδρους και το δημοτικό συμβούλιο. Ο δήμαρχος είναι η «πρώτη εκτελεστική αρχή» του δήμου και είναι υπεύθυνος για την άσκηση της τοπικής αστυνομίας. Οι πάρεδροι είναι βοηθοί του δημάρχου. Το δημοτικό συμβούλιο είναι «συμβουλευτική και συνεπιτηρούσα» αρχή που βοηθεί το δήμαρχο στο έργο του. Τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου εκλέγονται με άμεση εκλογή. Ομως εκλογείς δεν είναι όλοι οι δημότες που έχουν δικαίωμα ψήφου, αλλά μόνον οι περισσότερο φορολογούμενοι με άμεσους δημοτικούς φόρους. Ο δήμαρχος και οι πάρεδροι δεν εκλέγονται από τους δημότες με άμεση εκλογή,αλλά από ειδικό όργανο, το δημαιρεσιακό(αποτελείται από τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου και ίσος με αυτά αριθμός δημοτών που έχουν δικαίωμα ψήφου), το οποίο εκλέγει τρεις υποψήφιους δημάρχους και τους αντίστοιχους παρέδρους και κατόπιν ο βασιλιάς επιλέγει και διορίζει το δήμαρχο και τους παρέδρους. Αλλωστε, ο βασιλιάς έχει το δικαίωμα να διαλύει το δημοτικό συμβούλιο για οποιοδήποτε λόγο.

Ο δημοτικός νόμος της αντιβασιλείας κατακρίθηκε έντονα κυρίως γιατί ακολούθησε ξένα πρότυπα και απέκοψε την παράδοση των ελληνικών κοινοτήτων της τουρκοκρατίας[6]. Ομως, οι ελληνικές κοινότητες της τουρκοκρατίας είχαν ταφεί πολύ νωρίτερα ,από το πρώτο κιόλας εθνικό σύνταγμα, το Προσωρινό Πολίτευμα της Επιδαύρου. Αυτό ήταν απόλυτα λογικό αφού οι ελληνικές κοινότητες της τουρκοκρατίας που είχαν υποκαταστήσει το ρόλο του εθνικού κράτους που δεν υπήρχε, δεν μπορούσαν μετά τη δημιουργία εθνικού κράτους να συνεχίσουν τον ίδιο ρόλο ως εντελώς αυτόνομοι οργανισμοί. Ο ανταγωνιστικός προς την τουρκική εξουσία ρόλος τους δεν είχε λόγο να συνεχιστεί. Με ανταγωνιστή πλέον ποιόν; Την εθνική εξουσία;

Ωστόσο, είναι αλήθεια ότι ο δημοτικός νόμος της αντιβασιλείας παραγνώρισε πλήρως τους δήμους με την εγκαθίδρυση ασφυκτικής εποπτείας της κρατικής εξουσίας στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Ετσι, ο νόμος αυτός τελικά απέτυχε για δύο κύριες αιτίες[7]: α) η όλη εξουσία συγκεντρώθηκε στα κρατικά όργανα κι όχι στα όργανα της αυτοδιοίκησης και β) ως άμεση συνέπεια της πρώτης αιτίας παραμελήθηκαν οι κοινότητες και καταπνίχθηκε η κοινοτική αυθυπαρξία και αυτοδιοίκηση από την ασφυκτική κρατική κηδεμονία[5].

Περίοδος 1836-1845.

1. Σύστημα Διοικήσεων: Διοικήσεις-διοικητές-υποδιοικητές.

Το παραπάνω νομαρχιακό σύστημα περιφερειακής διοίκησης καταργήθηκε μετά από τρία χρόνια περίπου και με το διάταγμα[8] της 20 Ιουνίου 1836 εισήχθηκε άλλη διοικητική διαίρεση της επικράτειας σε 30 διοικήσεις, με επικεφαλής διοικητή αντί νομάρχη. Οι διοικήσεις συγκροτούνταν από ορισμένο αριθμό επαρχιών και ήταν διοικητικές περιφέρειες πολύ στενότερες σε σύγκριση με το νομό. Σε 18 επαρχίες διορίστηκαν υποδιοικητές. Κάθε υποδιοικητής βρισκόταν σε άμεση εξάρτηση από τον οικείο διοικητή. Στη συνέχεια εκδόθηκε διάταγμα που καθόριζε τις αρμοδιότητες των διοικητών και που στην ουσία ήταν ίδιες με αυτές των νομαρχών του 1833 με ελάχιστες προσαρμογές στη νέα οργάνωση. Οι υποδιοικητές δεν είχαν δικές τους αρμοδιότητες. Εργο τους ήταν κυρίως η εκτέλεση των εντολών των διοικητών. Η εξάρτηση των διοικητών από το κέντρο ήταν η ίδια όπως και των νομαρχών.

Οταν συστάθηκαν οι διοικήσεις(1836) καταρτίστηκε σχέδιο για σύσταση σε κάθε διοίκηση ενός διοικητικού συμβουλίου. Οι διοικητικοί σύμβουλοι θα διορίζονταν από το βασιλιά. Τα διοικητικά συμβούλια θα ασκούσαν αρμοδιότητες στην περιφέρεια της διοικήσεως, όχι όμως αποφασιστικές, αλλά κυρίως εισηγητικές και διαπιστωτικές αναγκών της διοικητικής περιφέρειας. Η ρύθμιση αυτή παρέμεινε σχέδιο γιατί υποδήλωνε προθέσεις για μετατροπή της διοικήσεως σε αυτοδιοικούμενη μονάδα.

Το σύστημα των διοικήσεων κατακρίθηκε πολύ ως άκρως συγκεντρωτικό και ανελεύθερο, συνάντησε οικονομικές δυσχέρειες, αλλά και δυσκολίες στην ανεύρεση των 30 διοικητών με το απαιτούμενο κύρος και ήθος[9].

2. Επαρχιακά συμβούλια.

Με διάταγμα της 18 Δεκεμβρίου 1836 προβλέφθηκε σε κάθε επαρχία επαρχιακό συμβούλιο, του οποίου τα μέλη εκλέγονται από τους δημότες. Τα επαρχιακά συμβούλια ήταν αρμόδια να ψηφίζουν τον ετήσιο επαρχιακό προϋπολογισμό, του οποίου όμως η τελική έγκριση ανήκε στην κυβέρνηση. Ουσιαστικά, δεν είχαν καμμία αποφασιστική αρμοδιότητα. Ακόμη, ο βασιλιάς είχε το δικαίωμα να διαλύσει το επαρχιακό συμβούλιο οποτεδήποτε και για οποιοδήποτε λόγο. Ετσι, τα επαρχιακά συμβούλια δεν μπόρεσαν να παίξουν κανένα ρόλο, διατηρήθηκαν τυπικώς μέχρι το 1887 όπου και καταργήθηκαν ως άχρηστα (ν. ΑΦΝΣ΄).

Περίοδος 1845-1953.

1.Νομαρχιακό Επίπεδο.

Με την επικράτηση της επαναστάσεως τον Σεπτέμβριο του 1843 και την είσοδο της χώρας στο καθεστώς της συνταγματικής μοναρχίας, κρίθηκε ότι το σύστημα των διοικήσεων δεν συμβιβαζόταν με το νέο συνταγματικό καθεστώς. Ετσι, με το νόμο[10] ΚΕ΄ της 5 Δεκεμβρίου 1845 καταργείται το σύστημα των διοικήσεων και επαναφέρεται σε ισχύ το νομαρχιακό σύστημα της διοικητικής αποκέντρωσης. Η ελληνική επικράτεια διαιρείται και πάλι σε 10 νομούς και 49 επαρχίες. Οι νομοί είναι οι ίδιοι του 1833 καθώς και οι αρμοδιότητες των νομαρχών.

Για την επαναφορά του νομαρχιακού συστήματος συνετάχθει και σχέδιο για τη συγκρότηση και λειτουργία νομαρχιακών συμβουλίων ως αιρετών οργάνων αυτοδιοίκησης του νομού, δηλαδή εισαγωγή νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Παρέμεινε, όμως, απλό σχέδιο.

Το νομαρχιακό σύστημα διατηρήθηκε ανέπαφο μέχρι το 1887 και δεν επηρεάστηκε από την πολιτειακή μεταβολή(βασιλευομένη δημοκρατία) στην οποία οδήγησε η επανάσταση του 1862. Το 1866 προστέθηκαν τρεις ακόμη νομοί και έγινε διαίρεσή τους σε επαρχίες, ενώ το 1882 δημιουργήθηκαν άλλοι τρεις νομοί φτάνοντας σε αριθμό συνολικά τους 16 νομούς. Το 1899 γίνεται νέα διοικητική διαίρεση της χώρας. Οι μέχρι τότε 16 νομοί γίνονται 26 με κατάτμηση ορισμένων από αυτούς.

Η εφαρμογή του νομαρχιακού συστήματος διοικητικής αποκέντρωσης συνεχίστηκε μέχρι το 1911. Ωστόσο, ενδιάμεσα έγιναν προσπάθειες[11] για εισαγωγή νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, οι οποίες δεν καρποφόρησαν και οι οποίες αξίζει να αναφερθούν:

α) Το 1875 ο Χ. Τρικούπης καταθέτει τρία σχέδια νόμου, από τα οποία το ένα καθορίζει το νομό ως νομικό πρόσωπο που διοικείται από αιρετή νομαρχιακή επιτροπή και που εκλέγει τον πρόεδρό της. Με την πτώση του Χ.Τρικούπη τα σχέδια έμειναν στη μέση. β) Το 1887 ο Τρικούπης επαναλαμβάνει και πάλι την προσπάθεια εισαγωγής της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Η βουλή ψηφίζει το νόμο ΑΦΝΣ΄ με τον οποίο θεσμοθετείται για πρώτη φορά η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Ο νομός αποτελεί αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο. Οργανα διοικήσεως είναι το νομαρχιακό συμβούλιο που εκλέγεται από τους κατοίκους του νομού και η νομαρχιακή επιτροπή που συγκροτείται από μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου για να ασκεί την καθημερινή διοίκηση του νομού. Αυτή η καινοτομία, όμως, στερήθηκε αρμοδιοτήτων και δεν είχε καλή τύχη: καταργήθηκε το 1890 από την κυβέρνηση Δελιγιάννη και επαναφέρθηκε το νομαρχιακό σύστημα του 1845.

γ) Το 1899 με δύο νομοσχέδια γίνεται και πάλι προσπάθεια εισαγωγής νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, αλλά ο σχετικός νόμος δεν εφαρμόστηκε ποτέ καθώς το διάταγμα που θα τον έθετε σε ισχύ δεν εκδόθηκε ποτέ.

Για τα επαρχιακά συμβούλια, το 1891 ανασυστώνται και πάλι(είχαν καταργηθεί το 1887) και είχαν μόνο μόνο δύο αποφασιστικές αρμοδιότητες κι αυτές υπό όρους, χωρίς έτσι να παίξουν ουσιαστικά κανένα ρόλο. Το 1892 καταργήθηκαν και πάλι τα επαρχεία και οι έπαρχοι και το 1900 και τα επαρχιακά συμβούλια.

Με την έναρξη των βαλκανικών πολέμων, η πολιτική διοίκηση των περιοχών ανατέθηκε σε γενικούς διοικητές, που είχαν ευρύταες αρμοδιότητες και ασκούσαν στην περιφέρειά τους όλη τη διοικητική εξουσία με δικαίωμα να εκδίδουν ακόμα και νομοθετικές διατάξεις.

Το 1915 καταργούνται όλες οι γενικές διοικήσεις για να ξανασυσταθούν το 1918. Στη συνέχεια οι γενικές διοικήσεις υφίστανται αλλεπάλληλες μεταβολές, ώστε το 1941 η αστάθειά τους να εντείνεται. Η κατάργηση και επανίδρυση των γενικών διοικήσεων συνεχίζεται όλο το έτος 1945 και στα μετέπειτα χρόνια και τελικά καταργήθηκαν οριστικά με το νόμο 3200/1955, ο οποίος καθιέρωσε

οριστικά το νομό ως την κύρια διοικητική διαίρεση της χώρας και εξέφρασε το μεταπολεμικό κλίμα της εποχής.

"Οι γενικές διοικήσεις εισήχθησαν ως θεσμός προσωρινός για την αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών διοικήσεως των νέων χωρών μέχρι να αφομοιωθούν στο κοινό διοικητικό σύστημα του ελληνικού κράτους που ήταν η νομαρχιακή αποκέντρωση[7]. Η τάση παγίωσης του θεσμού των γενικών διοικήσεων είχε ως συνέπεια να κρατηθεί σε αδράνεια η νομαρχιακή αποκέντρωση στις νέες χώρες μέχρι το 1950, οπότε άρχισε η αφαίρεση αρμοδιοτήτων από τους γενικούς διοικητές και η μεταβίβασή τους στους νομάρχες. Τελικώς, οι γενικοί διοικητές περιορίστηκαν μόνο σε εποπτεία των δημόσιων υπηρεσιών και νπδδ της περιφέρειάς τους και η κατάργησή τους δεν βρήκε ουσιαστική αντίδραση."[12]

Το 1919 συστήνεται σε κάθε νομό «οικονομική επιτροπή» για τη διαχείριση ειδικού κεφαλαίου που προοριζόταν για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών. Οι νομαρχιακές αυτές οικονομικές επιτροπές αποτέλεσαν τον πρόδρομο των νομαρχιακών ταμείων που ιδρύθηκαν το 1956. Το 1936 και 1938 τονώνεται ο νομαρχιακός θεσμός με νέα νομοθετήματα(α.ν. 130/1936 και 1179/1938), ενώ το 1949 εισάγεται(ν. 893/1949) ο θεσμός του ημιμόνιμου(επί θητεία) νομάρχη, αντί του μέχρι τότε μετακλητού νομάρχη και ορίζονται για πρώτη φορά προσόντα διορισμού νομαρχών.

Αργότερα, με το β. δ/γμα 10/5/1923 γίνεται νέα προσπάθεια εισαγωγής νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, το οποίο ήταν αρτιότερο από όλα τα προηγούμενα και έδινε μεγάλες ελευθερίες στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση[13]: αιρετό νομαρχιακό σύμβούλιο, όργανα το νομαρχιακό συμβούλιο, η νομαρχιακή επιτροπή και ο νομάρχης. Με νόμο του 1924 προβλεπόταν η σύσταση στην έδρα κάθε εφετείου ενός δικαστηρίου νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, στο οποίο ανατίθετο ο έλεγχος των πράξεων των οργάνων της αυτοδιοίκησης του νομού. Ο έλεγχος ήταν μόνο νομιμότητας κι όχι σκοπιμότητας. Ως αντιστάθμισμα των μεγάλων ελευθεριών που έδινε ο νόμος στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, προβλέφθηκε το δικαίωμα στην κυβέρνηση να διαλύει το νομαρχιακό συμβούλιο με αιτιολογημένο διάταγμα.

Το β.δ/γμα του 1923 εισήγαγε σύστημα νομαρχιακής αυτοδιοίκησης τόσο φιλελεύθερο που μάλλον ήταν πρόωρο για την εποχή του δημιούργημα και ως τέτοιο δεν εφαρμόστηκε ποτέ. Οι εκλογές για την ανάδειξη των νομαρχιακών συμβούλων που είχαν οριστεί για την 5 οκτωμβρίου 1924 αναβλήθηκαν πολές φορές και δεν έγιναν ποτέ. Ετσι, η πιο ολοκληρωμένη προσπάθεια εισαγωγής πραγματικής αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού χάθηκε ατυχώς μέσα σε μια από τις πιο πολυτάραχες , για τα εσωτερικά της χώρας θέματα, εποχή.

3. Επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Από το 1834 μέχρι το 1911 εξακολουθεί να ισχύει ο δημοτικός νόμος της αντιβασιλείας. Μοναδική μεταβολή που υπέστη ήταν αντίθεση το 1864 με το «Νόμο περί δημαιρεσιών» ρυθμίζοντας το θέμα της άμεσης εκλογής των δημοτικών αρχών με καθολική ψηφοφορία.

Ο δημοτικός νόμος του 1834 καταργήθηκε με το νόμο ΔΝΖ΄ /1912, ο οποίος άρχισε να ισχύει από το 1914. Οι στόχοι[14] του νέου νόμου ήταν τρεις: α) η αναγνώριση των κοινοτήτων ως μονάδων τοπικής αυτοδοιίκησης παράλληλων προς τους δήμους, οι οποίοι θα περιορίζονταν αριθμητικώς και τοπικώς σε έκταση που να εξασφαλίζει κοινότητα συμφερόντων και σκοπών, β) η κατάργηση του αξιώματος του δημάρχου γιατί οι δήμαρχοι είχαν μεταβληθεί σε κομματικά όργανα(πράγμα που τελικώς δεν έγινε) και γ) ο περιορισμός της κηδεμονίας της πολιτείας, η οποία με τις συνεχείς επεμβάσεις παρέλυσε τη διοίκηση των δήμων.

Συνεπώς, ο νέος νόμος προέβλεψε τη σύσταση δύο διακεκριμένων μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού: το δήμο και την κοινότητα. Η διοίκηση και εκπροσώπηση της κοινότητας ανήκει στο κοινοτικό συμβούλιο που

εκλέγεται με άμεση ψηφοφορία. Τα όργανα διοίκησης των δήμων είναι ο δήμαρχος, οι πάρεδροι, το δημοτικό συμβούλιο και η δημαρχιακή επιτροπή. Καινοτομία του νόμου αποτελεί η πρόβλεψη συνδέσμων κοινοτήτων, ως ιδίων νομικών προσώπων, για την εξυπηρέτηση κοινών τοπικών συμφερόντων ή την παροχή κοινών τοπικών υπηρεσιών.

Ο νόμος έχει κατακριθεί γιατί έδωσε τη δυνατότητα σε κάθε σχεδόν χωριό να γίνει κοινότητα. Ετσι, μεγάλες μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης(δήμοι), που είχε δημιουργήσει η αντιβασιλεία, κατακερματίστηκαν σε πολλές μικρότερες, αδύναμες, πληθυσμιακώς και οικονομικώς, μονάδες, με αποτέλεσμα την εκμηδένιση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πράγματι, το μικρό μέγεθος των ΟΤΑ θεωρείται σήμερα μειονέκτημα γιατί δεν επιτρέπει την ανάπτυξη πρωτοβουλιών και δραστηριότητας σε ευρύτερη κλίμακα και εμποδίζει τη δημιουργία οικονομικώς εύρωστων οργανισμών με δυνατότητα συμβολής τους στην αναπτυξιακή προσπάθεια. Ωστόσο, πρέπει να παρατηρηθεί ότι η κριτική πρέπει να γίνεται με αναφορά στις συνθήκες των εποχών που διαμορφώθηκαν οι αντίστοιχοι θεσμοί κι όχι με κριτήρια της σημερινής εποχής. Ετσι, αν σήμερα με τα σύγχρονα μέσα συγκοινωνίας, τη συγκοινωνιακή υποδομή και την τεχνολογική ανάπτυξη, η μεγάλη περιφέρεια των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκσηης θεωρείται πλεονέκτημα, δεν ισχύει το ίδιο για τη μεγάλη δημοτική περιφέρεια των δήμων της αντιβασιλείας, που με τα τότε μέσα συγκοινωνίας, την έλλειψη συγκοινωνιακής υποδομής σε συνάρτηση και με τη γεωφυσική διαμόρφωση τουελληνικού χώρου, αφενός έθετε εκτός ενεργού δράσης τα χωριά και τους συνοικισμούς που δεν είχαν ευχερή πρόσβαση στην πρωτεύουσα του δήμου και αφετέρου απομόνωνε τα δημοτικά όργανα από σημαντικό μέρος του δημοτικού πληθυσμού και τα έθετε εκτός εποπτείας του τοπικού στοιχείου. Ετσι, η αυθαιρεσία αφενός των δημοτικών αρχών και αφετέρου η υποταγή τους στην κυβερνητική εξουσία εκμηδένιζε ουσιαστικώς την τοπική αυτοδιοίκηση"[15].

Περίοδος 1954-1974

1. Νομαρχιακό Επίπεδο.

"Από το 1833 μέχρι και το 1954 η οργάνωση της περιφερειακής διοίκησης αναζητεί το οριστικό της σχήμα, αφενό μεταξύ νομαρχιακής αποκέντρωσης και νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και αφετέρουμεταξύ νομαρχιακής αποκέντρωσης και αποκέντρωσης με γενικές διοικήσεις. Τελικά επικράτησε ο θεσμός της νιομαρχιακής αποκέντρωσης τον οποίο επέβαλλε ο Ν.3200/1955 που κατάργησε τις γενικές διοικήσεις. Ο νόμος αυτός αποτελεί σταθμό στη διοικητική ιστορία της χώρας κυρίως γιατί αποκατέστησε την ομοιομορφία στην οργάνωση της περιφερειακής διοίκησης με την καθιέρωση τελικώς του νομαρχιακού αποκεντρωτικού συστήματος που είχε πρωτοεισαχθεί το 1833 και στο οποίο έδωσε την τελική του μορφή"[16].

Ο νέος νόμος όρισε ότι ο νομάρχης ασκεί «αποκλειστικώς» τις αρμοδιότητες[17] που έχουν οι υπουργοί εσωτερικών, εθνικής παιδείας και θρησκευμάτων, οικονομικών, εμπορίου, βιομηχανίας, συγκοινωνιών και δημόσιων έργων, γεωργίας, κοινωνικής πρόνοιαας και εργασίας, εκτός από τις αρμοδιότητες που ο ίδιος ο νόμος εξαιρούσε. Οι αρμοδιότητες που εξαιρούνταν ήταν ορισμένες γενικότερης σημασίας αρμοδιότητες καθώς και εκείνες που θα καθορίζονταν με διατάγματα κατά υπουργείο. Το 1956 με διατάγματα μεταβιβάστηκαν στους νομάρχες και άλλες αρμοδιότητες που σήμαιναν ότι η υπουργική αρμοδιότητα που μεταβιβάστηκε στο νομάρχη δεν μπορούσε πλέον να ασκηθεί από τον οικείο υπουργό! Είναι φανερό ότι οι νέες ρυθμίσεις παραχώρησαν μία υπερβολική συγκέντρωση εξουσίας στα χέρια του νομάρχη.

Για πρώτη φορά προβλέφθηκε η κατάρτιση νομαρχιακού προϋπολογισμού και οι απαραίτητες οικονομικές υπηρεσίες, δηλαδή υπηρεσία δημοσίου λογιστικού

και υπηρεσία επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Προβλέφθηκε έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των νομαρχών από τον αρμόδιο υπουργό.

Σε κάθε νομαρχία συστάθηκε νομαρχιακό συμβούλιο, του οποίου τα μέλη στη συντριπτική τους πλειοψηφία ήταν υπηρεσιακοί παράγοντες. Οι αρμοδιότητες του νομαρχιακού συμβουλίου αναφέρονταν σε γνωμοδοτήσεις, εισηγήσεις και γνωματεύσεις για διάφορα ζητήματα, χωρίς καμμία αποφασιστική αρμοδιότητα.

Μολονότι ο νέος νόμος επέβαλλε ομοιομορφία στο διοικητικό σύστημα, ωστόσο ίδρυσε το υπουργείο Βορείου Ελλάδας στη θέση της γενικής διοίκησης Βορείου Ελλάδος.

Το διάταγμα 3620/1956 συμπλήρωσε το νόμο 3200/1955 με σημαντικότερη ρύθμιση την ίδρυση σε κάθε νομό νομαρχιακού ταμείου(στο οποίο συγχωνεύθηκε το μέχρι τότε ταμείο οδοποιίας του νομού) με αρμοδιότητες την εκτέλεση και συντήρηση έργων κοινωφελών, οδοποιΐας, δημόσιας υγείας, παιδείας, κοινωνικής πρόνοιας, αθλητισμού και τουργισμού, τη συντήρηση και κατασκευή δημόσιων κτιρίων καθώς και τη διαχείριση και συντήρηση του μηχανικού εξοπλισμού και των κρατικών αυτοκινήτων.

Οι νομοί το 1964 αυξήθηκαν και έφτασαν σε σύνολο τους 52, ενώ τα 14 επαρχεία που λειτουργούσαν από το 1949 μειώθηκαν το 1960 σε 11 και το 1964 σε 10, τα οποία και τελικώς καταργήθηκαν το 1971.

Η από το 1955 μέχρι και το 1970 περίοδος δεν παρουσίασε διακυμάνσεις, ο νόμος 3200 επέβαλλε την σταθερότητα. Βεβαίως, νεώτερη νομοθεσία[18] (β.δ. 864/1960, ν.δ. 532/1970) τροποποίησε και συμπλήρωσε τις διατάξεις του νόμου 3200, επαύξησε τις αρμοδιότητες των νομαρχών, οργάνωσε τις νομαρχίες σε ενιαία υπηρεσία και γενικώς κατέστησε τη νομαρχιακή αποκέντρωση λειτουργικότερη στην εφαρμογή της, αλλά η βασική δομή παρέμεινε η ίδια.

Το σύστημα νομαρχιακής αποκέντρωσης του νόμου 3200/1955 είναι στα βασικά του χαρακτηριστικά το ίδιο με αυτό της αντιβασιλείας του 1833. Πρόκειται στην ουσία για σύστημα αποσυγκεντρωτικό κι όχι αποκεντρωτικό, αφού οι αποφασιστικές αρμοδιότητες για ζητήματα τοπικής σημασίας μεταβιβάζονται σε κρατικά όργανα κι όχι σε αυτοτελείς τοπικούς οργανισμούς. Το χαρακτηριστικό αυτό δεν μεταβάλλεται ούτε από την έναρξη του νομαρχιακού συμβουλίου του νόμου 3200/1955 γιατί το νομαρχιακό αυτό συμβούλιο μολονότι πολυμελές, αφενός ήταν ελάχιστα αντιπροσωπευτικό του νομού, αφού η συντριπτική πλειοψηφία των μελών του ήταν κρατικά όργανα και αφετέρου δεν είχε καμμία αποφασιστική αρμοδιότητα.

Ετσι, ο νόμος 3200/1955, παρά την προοδευτικότητα των ρυθμίσεών του στο θέμα της συμμετοχής του τοπικού στοιχείου στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων για σημαντικά ζητήματα του νομού παρέμεινε υπέρμετρα συντηρητικός[19].

2. Επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Από τον δημοτικό νόμο ΔΝΖ΄/1912 νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδικας συντάχθηκε το 1954 με το ν.δ. 2888/1954. Ο νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδικας είναι «παλιός»: κινείται στην ίδια λογική και τη δομή του προηγούμενου. Επιχείρησε τη συμπλήρωση και τον εκσυγχρονισμό των διατάξεων του παλιού δημοτικού νόμου, ωστόσο οι συνθήκες είχαν αλλάξει[20]. Η κοινωνική, οικονομική και ιδίως η συγκοινωνιακή υποδομή είχαν αλλάξει. Ηταν φανερό πως η μεγάλη κατάτμηση των ΟΤΑ που έγινε με το νόμο ΔΝΖ΄/1912 δεν ανταποκρινόταν πια στις συνθήκες του 1954. Το μικρό μέγεθος ιδίως των κοινοτήτων και ο μεγάλος αντίστοιχα αριθμός τους σε εποχή μάλιστα έντονης προσπάθειας ανασυγκρότησης και κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης ήταν στοιχεία αρνητικά. Παρά ταύτα, "ο δημοτικός και κοινοτικός κώδικας διασφάλισε την περαιτέρω κατάτμηση χωρίς να δώσει κανένα απολύτως κίνητρο για τη συνένωση των ΟΤΑ σε μεγαλύτερες μονάδες."[21]

3. Περιφερειακό Επίπεδο: Περιφερειακές Διοικήσεις (1970-1973).

"Ο Ν. 3200/1955 ενώ κατάργησε τις γενικές διοικήσεις δεν έθιξε τις διανομαρχιακές υπηρεσίες των υπουργείων, οι οποίες εξακολούθησαν να λειτουργούν με τις αρμοδιότητες που είχαν. Πρόκειται για τις περιφερειακές υπηρεσίες που οι αρμοδιότητές τους εκτείνονταν σε περισσότερους νομούς. Οι διανομαρχιακές αυτές υπηρεσίες ήταν γνωστές ως «επιθεωρήσεις»(π.χ. οικονομικές επιθεωρήσεις, επιθεωρήσεις γεωργίας, εργασίας, κλπ), αλλά και με άλλες ονομασίες δηλωτικές ειδικών κλάδων της διοικήσεως, όπως περιφεριεακές διευθύνσεις εγγείων βελτιώσεων, δημοσίων έργων, κλπ."[22]

Μεταξύ των διανομαρχιακών υπηρεσιών υπήρχε μεγάλη ανομοιομορφία τόσο ως προς την εδαφική περιοχή κάθε μιας απ' αυτές όσο και ως προς της έδρα τους, με αποτέλεσμα τη δημιουργία προβλημάτων ιδίως στην κατάρτιση και εκτέλεση των αναπτυξιακών προγραμμάτων[23]. Ετσι, με νόμο του 1970 ορίστηκε ότι οι διανομαρχιακές υπηρρεσίες κάθε υπουργείου μπορεί να είναι περισσότερες από επτά σε όλη την επικράτεια. Καθορίστηκαν ακόμη επτά πόλεις ως έδρα κάθε διανομαρχιακής υπηρεσίας του κάθε υπουργείου. Οι πόλεις αυτές ήταν: Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Λάρισα, Ιωάννινα, Καβάλα και Ηράκλειο. Με τη ρύθμιση αυτή διαμορφώθηκαν επτά μείζονες περιφέρειες.

Οι αρμοδιότητες[24] των διανομαρχιακών υπηρεσιών καθορίστηκαν με διατάγματα του έτους 1970. Το 1971 σε κάθε μία από τις επτά μείζονες περιφέρειες τοποθετήθηκε «συντονιστής», κρατικό δηλαδή όργανο με σκοπό να συντονίζει τη δράση των διανομαρχιακών υπηρεσιών των υπουργείων σε κάθε περιφέρεια. Προέκυψαν έτσι επτά νέες περιφερειακές διοικητικές μονάδες που κάθε μία περιελάμβανε την υπηρεσία ανάπτυξης περιφέρειας και τις επιθεωρήσεις εκπαίδευσης, κοινωνικών υπηρεσιών, εμπορίου, γεωργίας, βιομηχανίας, δημοσίων έργων, εσωτερικών, εφοριών, τελωνείων, δημοσίων διαχειρίσεων, εργασίας και συγκοινωνιών.

Το ίδιο έτος ακολούθησε νόμος που έδωσε πιο συγκεκρμένη μορφή στο νέο σχήμα: στις επτά μείζονες περιφέρειες ίδρυσε νέα υπηρεσία που την ονόμασε Περιφερειακή Διοίκηση. Ιδρύθηκαν έτσι επτά περιφερειακές διοικήσεις που αποτελούνταν από τις διανομαρχιακές υπηρεσίες των υπουργείων σε κάθε περιφέρεια.

Το 1973 επιχειρήθηκε συστηματικότερη ρύθμιση των περιφερειακών διοικήσεων, αλλά προς το τέλος του έτους οι περιφερειακές διοικήσεις καταργήθηκαν. Παρέμειναν, όμως, οι διανομαρχιακές υπηρεσίες των υπουργείων οι οποίες τις συγκροτούσαν. Μαζί με τις περιφερειακές διοικήσεις καταργήθηκαν και τα συμβούλιά τους που είχαν συσταθεί το 1971 και που συγκροτούνταν από εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης και των επαγγελματικών συλλόγων.

Περίοδος 1975-1985

1. Νομαρχιακό Επίπεδο.

Αυτή τη χρονική περίοδο σε νομαρχιακό επίπεδο ισχύουν οι διατάξεις του νόμου 1235/1982[25].

Ο θεσμός του κρατικού νομάρχη ενισχύεται από το νόμο 1235/82: ο Νομάρχης είναι ο άμεσος εκπρόσωπος της κυβέρνησης, υπεύθυνος για την άσκηση και εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στό νομό και το ανώτατο όργανο για την άσκηση της διοίκησης στο νομό - είναι προϊστάμενος όλων των πολιτικών, αστυνομικών και λιμενικών αρχών του νομού, πλην των δικαστικών και των επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Διορίζεται και παύεται με π. δ/γμα που εκδίδεται με πρόταση του υπουργού εσωτερικών μετά από απόφαση του υπουργικού συμβουλίου. Οι αρμοδιότητες που του ανήκουν είναι είτε κανονιστικού χαρακτήρα και αφορούν σε ρυθμίσεις που σχετίζονται με την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη, είτε ατομικού χαρακτήρα και αναφέρονται

στην ικανοποίηση προσωπικών αιτημάτων των πολιτών - αρμοδιότητες που έχουν διατηρηθεί υπέρ των υπουργών μπορούν να μεταβιβάζονται στο νομάρχη όπως και έγινε με πλήθος νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων(άρθρ.14 του Ν.1266/1982, άρθρ.23 του Ν.1558/1985, προεδρικά διατάγματα: 574, 271, 675, 227, 437 όλα του έτους 1982) . Ο νέος νόμος επαναφέρει το θεσμό του μετακλητού νομάρχη που είχε καταργηθεί με το Ν.266/1976, ο οποίος έθετε προσόντα διορισμού των νομαρχών και όριζε το νομάρχη υπάλληλο με πενταετή ανανεώσιμη θητεία, της οποίας η κρίση εξαρτιότηταν από ειδικό υπηρεσιακό συμβούλιο. Η επαναφορά του θεσμού του μετακλητού νομάρχη προερχόταν από την πολιτική βούληση της νέας κυβέρνησης που είχε προκύψει με τις εκλογές του 1981(άνοδος του ΠΑΣΟΚ) προκειμένου να απομακρύνει τους νομάρχες της προηγούμενης κυβέρνησης και να διορίσει νέους δικούς της.

Είναι σαφές λόγω του εύρους των αρμοδιοτήτων που απέκτησαν οι νομάρχες να έχουν σημαντική εξουσία ενώ ταυτόχρονα το δικαίωμα της ικανοποίησης προσωπικών αιτημάτων των πολιτών τους επέτρεπε με τη χρήση αυτού του δικαιώματος να αναπαράγουν το πελατειακό σύστημα και τις πελατειακές σχέσεις.

Σε κάθε νομό συστάθηκαν πολιτικές υπηρεσίες που συγκροτούν τη νομαρχία. Κάθε νομαρχία έχει την ονομασία του αντίστοιχου νομού. Ετσι, σε κάθε νομό υπάρχει η αντίστοιχη νομαρχία, με εξαίρεση το νομό Αττικής, ο οποίος εκτός από τη νομαρχία Αττικής έχει ακόμη τέσσερις νομαρχίες. Ετσι, ο νόμος διασπά την αρχή της αντιστοιχίας του αριθμού των νομαρχιών με τον αριθμό των νομών με αποτέλεσμα σε 51 νομούς να αντιστοιχούν 55 νομαρχίες και νομάρχες. Ακόμη, ο νόμος προέβλεψε τη σύσταση αποσυγκεντρωμένων υπηρεσιών στις διάφορες επαρχίες των νομών, οι οποίες είτε υπάγονται(ως νομαρχιακές υπηρεσίες) στις παραπάνω νομαρχιακές υπηρεσίες, είτε λειτουργούν ως παράλληλες νομαρχιακές υπηρεσίες. Η σύσταση αυτών των επαρχιακών υπηρεσιών μπορεί να γίνει με διάταγμα όπως ορίζει ο ν.1235/82.

Οσον αφορά τα Νομαρχιακά Συμβούλια[26], ο νόμος 1235 του '82 ρύθμισε κατά τρόπο και πνεύμα διαφορετικό τη συγκρότηση και τον τρόπο λειτουργίας των οργάνων αυτών. Οι αρμοδιότητες που τους έδωσε μετέτρεψαν τη φύση του οργάνου, από όργανο συζήτησης και μελέτης σε όργανο αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, χωρίς να περιορίζονται οι αρμοδιότητες εξέτασης θεμάτων και γνωμοδότησης. Τα νομαρχιακά συμβούλια θα καταργούνταν με την λειτουργία των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που προέβλεπε ο ν.1622/86, τον οποίο και θα εξετάσουμε παρακάτω.

Το Νομαρχιακό Ταμείο[27], από αποκλειστικό όργανο προγραμματισμού και εκτέλεσης έργων υποδομής, παραγωγικών και ανπτυξιακών έργων στο νομό, όπως είχε προβλεφθεί από τον ιδρυτικό του ν.3620/1956, μεταβλήθηκε με το ν.1235/1982 σε όργανο διαχείρισης των πιστώσεων των νομαρχιακών προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων. Πάντως, τα νομαρχιακά ταμεία διατήρησαν τη δυνατότητα προγραμματισμού και εκτέλεσης έργων από δικούς τους πόρους, μικρής σημασίας, καθώς και την αρμοδιότητα για τη συντήρηση των δημοσίων κτιρίων του νομού, τη διαχείριση και τη συντήρηση ου τεχνικού εξοπλισμού και των κρατικών αυτοκινήτων της νομαρχίας. "Ο νόμος 1235 διεύρυνε τη διοίκηση του νομαρχιακού ταμείου υπέρ της συμμετοχής της τοπικής αυτοδιοίκησης και με τέτοιο τρόπο ώστε να δημιουργείται ικανός δεσμός ανάμεσα στο νομαρχιακό συμβούλιο, στην τοπική αυτοδιοίκηση στο νομό και στο παραδοσιακής τεχνοκρατικής συγκρότησης τμήμα του οργάνου διοίκησης του Νομαρχιακού Ταμείου."[28] Τα νομαρχιακά ταμεία καταργήθηκαν από τον Ν.1622/86.

2. Επαρχεία-έπαρχοι-επαρχιακά συμβούλια.

Η αποτυχία της λειτουργίας των επαρχιών δεν είχε ως συνέπεια την κατάργησή τους από διοικητικών διαιρέσεων του κράτους. Αν οι επαρχίες έπαψαν να έχουν αυτόνομη λειτουργία, επέζησε ο θεσμός των επαρχείων, της οργάνωσης δηλαδή του αποκεντρωμένου κράτους σε ορισμένες μόνο επαρχίες.

Τα επαρχεία είχαν καταργηθεί πλήρως με το β.δ.361/1971. Επαρχεία επανιδρύθησαν με το ν.108/1975 με τον οποίο συστάθηκαν σε τρεις επαρχίες του νομού Δωδεκανήσου και σε μία του νομού Λέσβου ομώνυμα επαρχεία. Η οργάνωση και λειτουργία των επαρχείων τέθηκαν σε νέες βάσεις με το ν.1416/1984, ο οποίος όριζε ότι εκτός από εκείνα που έχουν ήδη συσταθεί, επαρχεία είναι δυνατό να δημιουργούνται μόνο σε νησιωτικές περιοχές και στο νομό Εβρου, με προεδρικά διατάγματα. Ο νόμος δεν απαιτεί το επαρχείο να συμπίπτει με τα εδαφικά όρια της επαρχίας, αλλά το υπονοεί διότι με τα συστατικά των επαρχείων διατάγματα είναι δυνατό να καταργούνται ή να συγχωνεύονται νησιωτικές επαρχίες του ιδίου νομού και να μεταβάλονται τα εδαφικά τους όρια. Επιτρέπει δηλαδή ο νόμος την μεταβολή των επαρχείων προκειμένου τα όριά τους να συμπίπτουν με την αποφασιζόμενη κάθε φορά έκταση αναφοράς του οργανουμένου επαρχείου[29].

Με το π.δ.55/1985 ιδρύθηκαν τέσσερα επαρχεία εκτός από τα άλλα τέσσερα που προυπήρχαν και με το π.δ.302/1986 άλλο ένα, δηλαδή εννέα συνολικά.

Με το ν.1416/84 συνιστάται σε κάθε επαρχείο θέση μετακλητού επάρχου. Ο έπαρχος διορίζεται και παύεται με απόφαση των υπουργών προεδρίας της κυβέρνησης και εσωτερικών και είναι προϊστάμενος όλων των πολιτικών, αστυνομικών και λιμενικών υπηρεσιών της επαρχίας πλην των δικαστικών. Σε κάθε επαρχείο συνιστάται επαρχιακό συμβούλιο που συγκροτείται με απόφαση του νομάρχη. Το επαρχιακό συμβούλιο γνωμοδοτεί για όλα τα θέματα αρμοδιότητας του νομαρχιακού συμβουλίου που αφορούν την επαρχία και ασκεί τις αποφασιστικές αρμοδιότητες που του μεταβιβάζει το νομαρχιακό συμβούλιο. Η έκταση και το είδος αυτών των αρμοδιοτήτων καθορίζονται με βάση τις ειδικές τοπικές συνθήκες και την οργάνωση του επαρχείου. Τα επαρχιακά συμβούλια καταργήθηκαν με το ν.1622/186.

3. Επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το θεσμικό πλαίσιο που ίσχυε για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ(ν.δ.2888/1954 ο οποίος κινιόταν στο ίδιο πνεύμα του ν.ΔΝΖ΄/1912) ήταν τελείως αναχρονιστικό σε σχέση με τις συνθήκες και ανάγκες της περιόδου που εξετάζουμε. Ετσι, θεσμοθετείται ο Ν.1065/1980 γνωστός ως «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» που είναι σημαντικά αρτιότερο νομοθέτημα από τα προηγούμενα. Σημαντικές μεταβολές έφεραν και τα νομοθετήματα που εκδόθηκαν προς τροποποίηση του Ν.1065/80 κατά την περίοδο 1981-1984. Οι μεταβολές αυτές αναφέρονταν σε δύο κυρίως θέματα[30]: τον έλεγχο επί των πράξεων των ΟΤΑ και την επιχειρηματική τους δραστηριότητα.

Εισάγεται ο θεσμός των δημοτικών διαμερισμάτων και των συνοικιακών συμβουλίων με το Ν.1270/1982.

Ο θεσμός του δημοτικού διαμερίσματος[31] υιοθετήθηκε για να αντιμετωπίσει τις ανάγκες προώθησης δημοτικής αποκέντρωσης στην αντιμετώπιση των τοπικών υποθέσεων και να πετύχει την ευρεία λαϊκή συμμετοχή στη συζήτηση και προώθηση των θεμάτων που απασχολούν την περιφέρεια του διαμερίσματος. Πρόκειται για ένα μέτρο που θα βοηθούσε στην καλύτερη οργάνωση των δήμων που έχουν πληθυσμό πάνω από 150.000 κατοίκους.

Το συνοικιακό συμβούλιο[32] είναι κάτι αντίστοιχο προς το δημοτικό διαμέρισμα, αλλά σε τελείως διαφορετικό επίπεδο. Ιδρύεται και λειτουργεί τόσο

σε δήμους όσο και σε κοινότητες με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, που επικυρώνεται από το νομαρχιακό συμβούλιο.

Η διαφορά μεταξύ δημοτικού διαμερίσματρος και συνοικιακού συμβουλίου εντοπίζεται στο ότι στο συνοικιακό συμβούλιο μετέχουν τόσο ως εκλογείς όσο και ως υποψήφιοι όλοι οι κάτοικοι της συνοικίας κι όχι απλώς οι εγγεγραμμένοι δημότες που κατοικούν στη συνοικία, ενώ τα όργανα του δημοτικού διαμερίσματος εκλέγονται με τον ίδιο τρόπο που εκλέγονται και τα όργανα του δήμου αντιμετωπίζοντας έτσι το θεσμό του δημοτικού διαμερίσματος στο πλαίσιο μιας παραταξιακής αντίληψης[33]. Σαφώς, λοιπόν, ο θεσμός του συνοικιακού συμβουλίου υπερέχει από την άποψη της λαϊκής συμμετοχής και καθεαυτός είναι θετικός και χρήσιμος, αλλά ωστόσο είναι ένας θεσμός ξενόφερτος που εισάχθηκε στη χώρα μας[34]: άνθισε στην Ιταλία τη δεκαετία 1970-1980. Πρόκειται για δοκιμασμένο θεσμό, ο οποίος λειτουργεί μόνο σε περιόδους έντονης κοινωνικής διαμάχης που χαρακτηρίζεται από τη διάθεση της κοινωνίας για έκφραση και συμμετοχή σε οποιοδήποτε επίπεδο είναι εφικτό. Οταν οι συνθήκες αυτές παύουν να ισχύουν ο θεσμός παρακμάζει, όπως παρήκμασε και στην Ιταλία σε εποχή οικονομικής κρίσης. Η όψιμη εισαγωγή του θεσμού αυτού στην Ελλάδα δεν έλαβε υπόψη τα διδάγματα από την παρακμή του στην Ιταλία. Αν και είναι δηλαδή ένας χρήσιμος θεσμός δεν είναι αυτός που κάνει ή προωθεί τη συμμετοχή, αλλά η διάθεση για συμμετοχή που θα μπορούσε να τον αποτρέψει από το να εξελιχθεί σε έναν ακόμη χώρο συζήτησης δευτερευούσης ή τριτευούσης σημασίας κομματικών μελών χωρίς συμμετοχή[35].

Οσον αφορά την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ αυτή υπήρξε πάντοτε ελλειματική για τους γνωστούς λόγους του συγκεντρωτικού μοντέλου και της ηγεμόνευσής τους από την κεντρική εξουσία. Με το Ν.1065/1980 ο νομοθέτης εισάγει το θεσμό των δημοτικών επιχειρήσεων προκειμένου οι ΟΤΑ με δικές τους επιχειρήσεις να διαδραματίσουν σοβαρό ρόλο στην παραγωγή και διακίνηση των αγαθών[36]. Χωρίς να μελετηθεί η βιωσιμότητα αυτών των επιχειρήσεων, ακόμη και η οικονομική σκοπιμότητα της ύπαρξής τους, θεωρήθηκε αυτονόητη μέσα από τη συγκεκριμένη πολιτική επιλογή ότι η επιχειρηματική δραστηριότητα των δήμων και κοινοτήτων μπορεί να αποτελέσει μοχλό κοινωνικών αλλαγών[37]. Αρχικά, το πείραμα των δημοτικών επιχειρήσεων κυρίως σε ότι αφορά τους τομείς της ύδρευσης και αποχέτευσης προβλέφθηκε από τους νόμους 890/1979 και 1069/1980. Επακολούθησαν οι προγραμματικές συμβάσεις και οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι του Ν.1416/1984.

Οι προγραμματικές συμβάσεις προβλέπονται από το Ν.1256/1982 και συνάπτονται από τους ΟΤΑ και τους φορείς του δημόσιου τομέα. Στην κατάρτισή τους μπορεί να συμβάλλονται και επιχειρήσεις των ΟΤΑ, συνδέσμων δήμων και κοινοτήτων, συνεταιρισμών, επιμελητηρίων και επιστημονικών φορέων δημόσιου δικαίου. Οι προγραμματικές συμβάσεις έτυχαν γρήγορης ανάπτυξης ως τρόπος παρέμβασης στην αναπτυξιακή διαδικασία σε τοπικό επίπεδο[38].

Η αναγκαιότητα θεσμοθέτησης των αναπτυξιακών συνδέσμων προκύπτει από τα προβλήματα των ΟΤΑ τα οποία συνοψίζονται στον μεγάλο αριθμό τους με μικρό μέγεθος και στην κηδεμονία της κεντρικής διοίκησης. Ταυτόχρονα, πολιτικοί και διεθνείς παράγοντες και λόγοι επέβαλλαν την ωρίμανση της ιδέας της μεταρρύθμισης που θα δημιουργούσε νέους σύγχρονους και βιώσιμους δήμους. Ετσι, ως προς αυτό το πνεύμα, θεσμοθετείται ο Ν.1416/1984, ο οποίος επιχερησε τη θεσμοθέτηση νέου τρόπου συνένωσης των κοινοτήτων με ισχυρά κίνητρα διοικητικής και οικονομικής μορφής, αλλά κυρίως προσπάθησε να προωθήσει τη διακοινοτική συνεργασία των αναπτυξιακών συνδέσμων[39]. Οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι δημιοργούνται στη βάση μιας προκαθορισμένης ενιαίας χωρικής μονάδας που ονομάζεται «γεωγραφική ενότητα». Ο θεσμός αυτός σκοπό είχε να γίνουν οι σύνδεσμοι οι νέοι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο θεσμός αντιμετώπισε προβλήματα[40] τα οποία συναρτώνταν με τον προσδιορισμό των γεωγραφικών ενοτήτων και τη σύνδεσή τους με τις «ανοιχτές πόλεις». Επρεπε δηλαδή να εναρμονιστούν τα όρια των ενοτήτων των ανοιχτών πόλεων με τις γ.ε. που συγκροτήθηκαν σε κάθε νομό κι αυτό δεν έγινε στην πράξη. Αντίθετα, υπήρχε πρόβλημα κατανόησης από τους υπεύθυνους της πολιτικής με αποτέλεσμα ενώ οι οδηγίες του ΥΠΕΣ ήταν ότι οι γ.ε. των αναπτυξιακών συνδέσμων έπρεπε να είναι μεγαλύτερης κλίμακας από τις ανοιχτές πόλεις και άρα λιγότερες σε αριθμό, στην πράξη δημιουργήθηκαν περισσότερες γ.ε. και άρα μικρότερου μεγέθους από τις ανοιχτές πόλεις.

Παρ' όλα τα προβλήματα, ο θεσμός σημείωσε σχετική επιτυχία, αφού στις μισές από τις συγκροτηθείσες γ.ε. συστάθηκαν αναπτυξιακοί σύνδεσμοι[41].

Περίοδος 1986-1996: Νόμοι 1622/1986, 2218/1994 ΚΑΙ 2240/1994.

1. Νομαρχιακό Επίπεδο.

Στο νομαρχιακό επίπεδο εισάγεται ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με το Ν.1622/1986 «Τοπική Αυτοδιοίκηση, Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός».

Οι διατάξεις της νέας ρύθμισης παρουσιάζουν πολλά κοινά σημεία με τις παλιότερες προσπάθειες ανάλογης ρύθμισης στην ελληνική έννομη τάξη: μάλιστα εξαρτώντας και αυτή τη φορά την έναρξη εφαρμογής του νόμου από την έκδοση εκτελεστικού διατάγματος κινδύνευε σαφώς το αποτέλεσμα να είναι το ίδιο, όπως και αποδείχτηκε με την μη έκδοση ανάλογου διατάγματος και συνακόλουθα την μη ίδρυση και λειτουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Αντίθετα, η νέα ρύθμιση δεν διαθέτει την καθαρότητα των διατάξεων του νόμου του 1923[42].

Νόμος 1622/1986

Οι Ν.Α. αποτελούν τη δεύτερη βαθμίδα οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Καταρχήν η χώρα και τα λοιπά στοιχεία της Ν.Α. συμπίπτουν με την περιφέρεια και τα αντίστοιχα στοιχεία του νομού. Ομως, με π. δ/γματα που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών και ΠΕΧΩΔΕ, μπορεί να καθορίζονται περισσότερες της μιας Ν.Α., σε ένα ή περισσότερους νομούς. Ακόμη, οι Ν.Α. είναι «αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου», συνιστούν δηλαδή χωρικά νομικά πρόσωπα.

Ο Ν.1622/1986 ορίζει ως όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης(Ν.Α.) το Νομαρχιακό Συμβούλιο(Ν.Σ.), τη Νομαρχιακή Επιτροπή(Ν.Ε.) και τον πρόεδρο του Νομαρχιακού Συμβουλίου, στα οποία ο Νομάρχης εν αντιθέσει προς τις παλιότερες ρυθμίσεις δεν έχει καμμία θέση. Το Νομαρχιακό Συμβούλιο είναι το αποφασιστικό όργανο της Ν. Α. και αποφασίζει για τις υποθέσεις που ανήκουν στη διακαιοδοσία της. Η συγκρότηση του Ν.Σ. είναι μικτής προέλευσης. Από τα μέλη του άλλα είναι μέλη που εκλέγονται με καθολική, άμεση και μυστική ψηφοφορία, άλλα είναι αιρετοί αντιπρόσωποι των τοπικών, επαγγελματικών, επιστημονικών και πνευματικών οργανώσεων και άλλα εκπρόσωποι της κρατικής διοίκησης. Τα αιρετά του μέλη εκλέγονται κάθε 4 χρόνια, ενώ η θητεία των υπολοίπων μελών του είναι διετής. Η Νομαρχιακή Επιτροπή είναι υποβοηθητικό όργανο του Ν.Σ. και ως κύριες αρμοδιότητες έχει την προετοιμασία των υποθέσεων πριν εισαχθούν για συζήτηση στο Ν.Σ. και την παρακολούθηση της εκτέλεσης των αποφάσεων των οργάνων των Ν.Α. από τις νομαρχιακές υπηρεσίες. Ετσι, αναδεικνύεται σε όργανο μικτού χαρακτήρα βουλευόμενου και εκτελεστικού. Ο πρόεδρος του Ν.Σ. είναι το εκτελεστικό όργανο της Ν.Α. και έχει την ευθύνη διοίκησης και λειτουργίας των υπηρεσιών της. Μπορεί, όμως, να αποκτά και αποφασιστικές αρμοδιότητες του βουλευόμενου οργάνου κατά εξουσιοδότηση του Ν.Σ.

Οσον αφορά στις αρμοδιότητες των Ν.Α., αυτές περιορίζονται σε θέματα του δημοκρατικού προγραμματισμού, κοινωνικής πρόνοιας, υγείας, συγκοινωνιών, πολιτισμού, περιβάλλοντος-πολεοδομίας, γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας και δασών, εργασίας, βιομηχανίας, εμπορίου, παιδείας, αθλητισμού, τουρισμού, λαικής επιμόρφωσης και νέας γενιάς. Περιορισμό στις αρμοδιότητες αυτές αποτελούν εκείνες που έχουν ήδη εμπιστευθεί στους δήμους και κοινότητες, αλλά αντιθέτως όταν πρόκειται για αρμοδιότητες που μέχρι τώρα ανήκαν στο Νομάρχη ή άλλα όργανα της κρατικής διοίκησης θεωρούνται ότι περιέρχονται στη Ν.Α. Ομως, η μεταφορά πόρων και μέσων στη Ν.Α. από την κρατική διοίκηση αφήνεται να γίνει με π.δ/γμα. διότι βέβαια τίθεται το ερώτημα ποιό θα είναι πλέον το αντικείμενο εργασίας οργάνων της κεντρικής διοίκησης στο νομό μετά τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων της. Ο προγραμματισμός ως αρμοδιότητα του Ν.Σ. αφορά κυρίως τα έργα και το αναπτυξιακό πρόγραμμα στο νομό, το σχεδιιασμό και την εκτέλεσή του.

Από τις αρμοδιότητες της Ν.Α. αλλά και των κατιδίαν οργάνων της φαίνεται ότι ο νομοθέτης σχεδίασε το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης για να αποτελέσει βαθμίδα οργάνωσης του προγραμματισμού της οικονομικής ανάπτυξης. Με τη διαφορά όμως ότι το μη τεχνικό ύφος καθώς και η ασάφεια που χαρακτηρίζει την κατανομή των αρμοδιοτήτων κινδυνεύει να οδηγήσει κατά την εφαρμογή τους σε συγκρούσεις και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων. Λόγω της ασάφειας και αοριστίας αυτής η εξειδίκευση των σχετικών διατάξεων αφήνεται σε προεδρικά διατάγματα. Πιο συγκεκριμένα οι ασάφειες αυτές ενοπίζονται στις εξής αρμοδιότητες[43]:

α) Στον τομέα της πολεοδομίας και περιβάλλοντος ο καθορισμός των αρμοδιοτήτων είναι περισσότερο ασαφής και αφορά το δικαίωμα γνώμης για το χωροταξικό και αναπτυξιακό σχεδιασμό, αρμοδιότητες για τον πολεοδομικό σχεδιασμό ή που αναφέρονται στις πολεοδομικές εφαρμογές, όταν αυτές δεν έχουν ήδη μεταβιβαστεί στους δήμους και τις κοινότητες καθώς και αρμοδιότητες για την παρακολούθηση της τήρησης των διατάξεων και μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος.

β) Στον τομέα του εμπορίου η αρμοδιότητα που αναφέρεται στην προστασία του καταναλωτή είναι νομικά δυσπροσδιόριστη.

γ) Στον τομέα της λαϊκής επιμόρφωσης δεν διευκρινίζεται αν η Ν.Α. είναι αρμόδια για την ίδρυση των κέντρων λαϊκής επιμόρφωσης, επίσης το θέμα ενίσχυσης των δήμων και κοινοτήτων στην εφαρμογή προγραμματικών συμβάσεων δραστηριοτήτων λαικής επιμόρφωσης δεν διευκρίνίζεται(τι είδους ενίσχυση; οικονομική; τεχνικού εξοπλισμού; κτιριολογική; ψυχολογική;!)

δ) Στον τομέα, τέλος, της νέας γενιάς οι αρμοδιότητες της Ν.Α. αφορούν γενικά και αφηρημένα τον ελεύθερο χρόνο και τα κοινωνικά προβλήματα των νέων.

Ως προς τις σχέσεις μεταξύ των Ν.Α. και των ΟΤΑ πρώτου βαθμού, οι Ν.Α. δεν έχουν δικαίωμα άσκησης εποπτείας στους δήμους και τις κοινότητες, προς τους οποίους συνιστούν απλώς παράλληλη μονάδα οργάνωσης της δημόσιας εξουσίας.

Η Ν.Α. μπορρεί να συνιστά νομικά πρόσωπα, ιδρύματα και επιχειρήσεις σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα ή ειδικών π. δ/γματων.

Μέσα σε ένα έτος από τη λειτουργία των Ν.Α. θα καταρτιστούν από τα Ν.Σ. οργανισμοί με τους οποίους θα ορίζεται η συγκρότηση των υπηρεσιών τους, η εσωτερική διάρθρωση και οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών αυτών καθώς και οι θέσεις του προσωπικού.

Τα Νομαρχιακά Ταμεία που λειτουργούσαν έως τότε σύμφωνα με το Ν.1235/82 θα καταργούνταν αυτοδικαίως με την έναρξη λειτουργίας των Ν.Α., ενώ με π.δ/γμα με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών και Γεωργίας μπορούν να

καταργηθούν τρεις μήνες μετά τα ταμεία γεωργίας, κτηνοτροφίας και δασών και τα ταμεία προστασίας της ελαιοπαραγωγής. Από την έναρξη λειτουργίας των Ν.Α. τα νομαρχιακά συμβούλια και τα επαρχιακά συμβούλια καταργούνται, τα δεύτερα ολοσχερώς, ενώ στη θέση των πρώτων υποκαθίστανται πλήρως τα νομαρχιακά συμβούλια της Ν.Α. Με τη διαφορά ότι δεν θα λειτουργούν πλέον σε αναφορά προς το Νομάρχη, όπως στο ισχύον σύστημα.

Ο Ν.1622/86 για τις Ν.Α. δεν λειτούργησε στην πράξη ποτέ(εξαίρεση αποτελεί η σύσταση περιφερειών της χώρας όπως όριζε ο νόμος), αφού η λειτουργία σε ότι αφορούσε τις Ν.Α. εξαρτόνταν αποκλειστικά από την έκδοση π.δ/γματων.

Επρεπε να περάσουν 8 χρόνια για να ψηφιστεί ο νέος νόμος 2218/1994 για την Ν.Α., ο οποίος κατέστησε δυνατή την ίδρυση και λειτουργία των ΝΑ., χωρίς να τις εξαρτά από π.δ/γματα.

Νόμος 2218/1994

Με το νέο νόμο θεσμοθετείται η Ν.Α. ως η δεύτερη βαθμίδα ΟΤΑ που αναλαμβάνει την αναβάθμιση της περιφέρειάς της. Ρητά ορίζεται ότι η Ν.Α. δεν αποτελεί ιεραρχική βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης και δεν ασκεί οποιουδήποτε είδους εποπτεία ή κηδεμονία στον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Κάθε βαθμίδα λειτουργεί ανεξάρτητα από την άλλη, όμως η ανεξαρτησία αυτή δεν αποκλείει την εκούσια συνεργασία μεταξύ των δύο βαθμίδων.

Η νομική μορφή της Ν.Α. είναι αυτοδιοικούμενο ΝΠΔΔ. Η αυτοδιοίκηση είναι διοικητική, οικονομική και δημοσιονομική. Περιφέρεια της Ν.Α. είναι ο νομός. Μόνο κατεξαίρεση είναι δυνατόν με π.δ/γμα να συσταθούν Ν.Α. με περιφέρεια δύο νομούς.

Γίνεται διευκρίνηση του όρου διοίκηση τοπικών υποθέσεων, με την έννοια ότι τοπικές υποθέσεις όσον αφορά τους δήμους και τις κοινότητες είναι όλες οι υποθέσεις που η εμβέλειά τους δεν ξεπερνά την εδαφική περιφέρεια του δήμου ή της κοινότητας, σε αντίθεση με τις τοπικές υποθέσεις νομαρχιακού επιπέδου στις οποίες ανήκουν οι υποθέσεις που ξεπερνούν τα όρια της περιφέρειας των δήμων και κοινοτήτων και βρίσκονται μέσα στα όρια της περιφέρειας της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Καταργείται ο έλεγχος σκοπιμότητας και ο αυτεπάγγελτος έλεγχος του νομάρχη στις πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, των διοικητικών συμβουλίων των συνδέσμων, ιδρυμάτων, λοιπών ΝΠΔΔ και λοιπών οργάνων των δήμων, κοινοτήτων και των λοιπών οργανισμών αυτών. Εισάγεται, επίσης, ο θεσμός της λαϊκής αγωγής κατά των οργάνων της Ν.Α.

Οι αρμοδιότητες των Ν.Α. διακρίνονται σε:

α) Σε αρμοδιότητες νομαρχιακού χαρακτήρα, δηλαδή αρμοδιότητες τοπικής σημασίας του νομού, οι οποίες δεν ανήκουν στους ΟΤΑ πρώτου βαθμού γιατί υπερβαίνουν τα όριά τους. Κριτήριο για την άσκησή τους είναι η αρχή της επικουρικότητας της δράσης του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Αποκλείεται η αυτόματη εφαρμογή της αρχής της αποτελεσματικότητας, δηλαδή η άσκηση της αρμοδιότητας από το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης η οποία αρμοδιότητα ανήκει και στον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης αν με την άσκησή της από τον δεύτερο βαθμό μπορεί να επιτευχθεί καλύτερο αποτέλεσμα.

β) Σε αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης. Περιλαμβάνονται όλες οι αρμοδιότητες σε θέματα περιουσίας του δημοσίου καθώς και οι αρμοδιότητες των Υπουργών Εξωτερικών, Εθνικής Άμυνας και Οικονομικών, οι αρμοδιότητες του Υπουργού Εσωτερικών σε θέματα εποπτείας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού και οι αρμοδιότητες των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου του Υπουργείου Γεωργίας, οι οποίες έχουν συσταθεί με τις οδηγίες της Ε.Ε. ως

συνοριακές υπηρεσίες του εδάφους της και η δομή και οργάνωσή τους καθορίζεται από αυτή.

Περιιέρχονται στη Ν.Α. και θα ασκούνται πλέον αποκλειστικά από αυτήν όλες οι αρμοδιότητες που έχουν σχέση τόσο με την ανάπτυξη της περιφέρειας όσο και με την αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων των πολιτών. Για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών θα μεταβιβάζονται στη Ν.Α. και οι αναγκαίοι πόροι και τα μέσα για την κάλυψη του κόστους που θα συνεπάγεται η άσκησή τους.

Τα όργανα των Ν.Α. είναι το Νομαρχιακό Συμβούλιο, οι Νομαρχιακές Επιτροπές και ο Νομάρχης.

Το Ν.Σ. είναι το ανώτατο όργανο της Ν.Α. και έχει υπέρ αυτού το τεκμήριο της αρμοδιότητας. Σε αντίθεση με το Ν.1622 αποτελείται μόνο από άμεσα εκλεγόμενα μέλη με καθολική ψηφοφορία. Το Ν.Σ. λειτουργεί και ως γνωμοδοτικό όργανο, αλλά μόνο στην περίπτωση του δημοκρατικού προγραμματισμού διατυπώνοντας στο Περιφερειακό Συμβούλιο προτάσεις για έργα και μέτρα πολιτικής, περιφερειακής ή εθνικής σημασίας που αφορούν το νομό αλλά εντάσσονται στο περιφερειακό ή εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα.

Οι Ν.Ε. είναι όργανα τόσο εκτελεστικά όσο και γνωμοδοτικά. Η Ν.Ε. μπορεί να παραπέμπει οποιοδήποτε θέμα της αρμοδιότητάς της στο Ν.Σ. για τη λήψη απόφασης, εφόσον κρίνει ότι αυτό επιβάλλεται από την ιδιαίτερη σοβαρότητα του θέματος.

Ο Νομάρχης, άμεσα εκλεγόμενος από το λαό, είναι το εκτελεστικό όργανο της Ν.Α. και των αποφάσεων του Ν.Σ. Εκδίδει όλες τις πράξεις μη κανονιστικού χαρακτήρα και έχει αρμοδιότητες όπως ορίζει ο νόμος. Μπορεί κατεξαίρεση να λάβει μέτρα για θέματα που ανήκουν στις αρμοδιότητες των Ν.Α. όταν δημιουργείται άμεσος κίνδυνος βλάβης των συμφερόντων της Ν.Α.

Επιπλέον, σε κάθε Ν.Α. λειτουργεί ως γνωμοδοτικό όργανο Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή που συγκροτείται από εκπροσώπους της ΤΕΔΚΕ, των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, των συνεταιριστικών οργανώσεων, των Επιμελητηρίων και επιστημονικών οργανώσεων και των εργαζομένων στη Ν.Α.

Επίσης, στην έδρα κάθε Ν.Α. συνίσταται τριμελής επιτροπή, ανεξάρτητη Δημόσια Αρχή που αποτελείται από έναν πρωτοδίκη ως πρόεδρο, έναν ανώτερο δημόσιο υπάλληλο αρμοδιότητας υπουργείου εσωτερικών και ένα μέλος του Ν.Σ., το οποίο δεν μπορεί να είναι πρόεδρος του Ν.Σ. και της Ν.Ε. Η επιτροπή συγκροτείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Εργο της είναι: α) η άσκηση ελέγχου νομιμότητας στις πράξεις του Ν.Σ., των Ν.Ε. και των διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των νομικών τους προσώπων, οι οποίες παραπέμπονται στην επιτροπή από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, β) η εκδίκαση προσφυγών.

Παρέχεται η δυνατότητα στη Ν.Α. να επιβάλλει φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές. Μπορεί να εκδίδει ομολογιακά δάνεια ύστερα από έγκριση της επιτροπής κεφαλαιαγοράς. Θεσπίζεται η δυνατότητα να πραγματοποιούν απαλλοτριώσεις και άλλες επεμβάσεις στην ιδιοκτησία για την εκπλήρωση της αποστολής τους και ρυθμίζονται η διαδικασία και τα λοιπά σχετικά θέματα.

Σημαντικό είναι το ότι καταργούνται τα νομαρχιακά ταμεία, τα ταμεία ελαιοπαραγωγής και τα ταμεία γεωργίας, κτηνοτροφίας και δασών που υπάρχουν στο νομό. Προσωπικό, περιουσία, πόροι και μέσα μεταφέρονται στη Ν.Α. και παρέχεται η δυνατότητα έντοκης κατάθεσης της χρηματικής τους περιουσίας σε οποιοδήποτε πιστωτικό ίδρυμα.

Το Ν.Σ. καταρτίζει τον Οργανισμό εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας της Ν.Α. Η κατάρτιση του οργανισμού αρχίζει από μηδενική βάση.

Ειδικότερα, η Ν.Α. που η περιφέρειά της εκτείνεται σε περισσότερους από ένα νομούς ή στις οποίες υφίστανται επαρχεία προβλέπει υποχρεωτικά τη

λειτουργία νομαρχιακών διαμερισμάτων. Τα νομαρχιακά διαμερίσματαα αποτελούν- αποκεντρωμένες υπηρεσίες, επικεφαλής των οποίων τοποθετείται ένας από τους εκλεγμένους νομαρχιακούς συμβούλους. Επιδιώκεται, έτσι, όχι μόνο η επιτόπια εξυπηρέτηση αλλά και ο έμμεσος κοινωνικός έλεγχος της λειτουργίας των υπηρεσιών του διαμερίσματος.

Προς συμπλήρωση του 2218 εκδόθηκε ο **2240/94** με τον οποίο δίνονται λύσεις σε θέματα εφαρμογής του 2218. Η συμπλήρωση επιδιώκει να επιφέρει τον στοιχειώδη διοικητικό εκσυγχρονισμό και αποκέντρωση των αναπτυξιακών διαδικασιών στις μητροπολιτικές πόλεις. Ενισχύει την πολιτική και διοικητική αποκέντρωση στα επαρχεία της νησιώτικης Ελλάδας. Θεσμοθετεί την εκπροσώπηση της περιφερειακής διοίκησης στο νομό στα πλαίσια ενιαίας διοικητικής μονάδας που συνιστούν η περιφέρεια και οι υπηρεσίες της κρατικής διοίκησης και δεν μεταβιβάζονται στη νομαρχιακή και τοπική αυτοδιοίκηση.

2. Επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο Ν.1416/84 ως προς το θέμα της συνένωσης των ΟΤΑ δεν πρόλαβε να έχει καμμία επίδραση, αφού η εγκαθιδρυθείσα δομή των 573 γεωγραφικών ενοτήτων που συστάθηκαν εξουδετερώθηκε από τον αμέσως επόμενο νόμο 1622/86.

Οι διατάξεις του Ν.1622/86 προέβλεπαν τη δυνατότητα συνενώσεων κοινοτήτων σε δήμους, ανεξάρτητα από τον πληθυσμό τους και με ισχυρά οικονομικά και άλλα κίνητρα που δεν υπήρχαν μέχρι τότε. Η μόνη προϋπόθεση ήταν να βρίσκονται στα πλαίσια ειδικά προσδιορισμένων χωρικών μονάδων, που τώρα ονομάζονται «γεωγραφικές περιοχές» για να διαφέρουν από τις «γεωγραφικές ενότητες» του 1416

Το παράδοξο είναι ότι οι γεωγραφικές αυτές περιοχές θα προσδιορίζονται ανεξάρτητα από τις γεωγραφικές ενότητες χωρίς καμμία συσχέτιση μεταξύ τους, ενώ παραμένουν σε ισχύ οι διατάξεις του 1416 κι έτσι δεν δημιουργείται καμμία υποχρέωση ένταξης σε συγκεκριμένες χωρικές μονάδες, αφού ο κάθε ΟΤΑ θα μπορούσε να συνενωθεί προς την κατεύθυνση που επιθυμούσε χωρίς χωροταξικούς περιορισμούς[44].

Η αντιφατικότητα της πολιτικής των συνενώσεων παρουσιάζεται και στο θέμα συσχέτισής τους με τις ανοιχτές πόλεις[45], όπου οι οδηγίες του ΥΠΕΣ ήταν ότι αυτές δεν μπορούν να είναι το χωρικό πλαίσιο ούτε των γεωγραφικών ενοτήτων, αλλά ούτε και των γεωγραφικών περιοχών! Ετσι, ο χωρικός προσδιορισμός των γεωγραφικών περιοχών προχώρησε με αυθαίρετο τρόπο, ώστε στην πράξη λόγω των πολλών μικρών και μεγάλων γεωγραφικών μονάδων να παρεμποδίζονται οι δαδικασίες της συνένωσης και της διακοινοτικής συνεργασίας.

Σήμερα, επιχειρείται για τρίτη φορά να καθοριστούν οι κατάλληλες ανθρωπογεωγραφικές ενότητες με το Ν.2218/1994, ακριβώς όπως και με τους δύο προηγούμενους νόμους, με τη διαφορά ότι τώρα οι νέοι σύνδεσμοι συνιστώνται απευθείας από το νόμο κι έτσι δεν είναι προαιρετική η συνεργασία των ΟΤΑ.

Οι νέοι σύνδεσμοι ονομάζονται «Συμβούλια Περιοχής», οι ΟΤΑ διατηρούν την αυτονομία τους ως ΝΠΔΔ, αλλά βασικές αρμοδιότητες σχεδιασμού και προγραμματισμού, κτηματολογίου, διαχείρισης προγραμμάτων δημοσίων πόρων και πόρων Ευρωπαϊκής Ενωσης ασκούνται από το Συμβούλιο Περιοχής στην επικράτεια του οποίου ανήκουν.

Τα προβλήματα εδώ ανακύπτουν και πάλι σε σχέση με την οριοθέτηση των νέων χωρικών μονάδων, όπου οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι του 1416 που δεν θα περιέχονται εξ' ολοκλήρου μέσα στα όρια ενός συμβουλίου περιοχής θα εξακολουθούν να υφίστανται προφανώς στα όρια περισσοτέρων του ενός συμβουλίου περιοχής κι έτσι δημιουργείται πρόβλημα στις σχέσεις των οργάνων και των αρμοδιοτήτων τους[46] (ήδη έχουν εκδηλωθεί συγκρούσεις μεταξύ

κοινοτήτων που δεν θέλουν ο ένας τον άλλον να συνεργαστούν-συνενωθούν). Οι ίδιες δυσλειτουργίες θα δημιουργηθούν και με τις γεωγραφικές περιοχές του 1622 σε σχέση με τα όρια των συμβουλίων περιοχής. Σε κάθε περίπτωση παραμένει και μονιμοποιείται η διάσταση και ο διαχωρισμός ανάμεσα σε ενότητες για «συνεργασία ΟΤΑ» αναπτυξιακού χαρακτήρα(α.σ. και σ.π.) και σε ενότητες για «συνένωση ΟΤΑ»(γ.π.). Είναι φανερό ότι υπάρχει πρόβλημα στη σύλληψη του νέου σχήματος που σχετίζεται με τη χωροταξική δομή και οργάνωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης[47].

Ως προς τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ, αυτές με το ν.1622 διακρίνονται σε αποκλειστικές και συντρέχουσες, διάκριση η οποία με τον ν.2218 καταργήθηκε. Επίσης, με τις νέες μεταρρυθμίσεις του έτους 1994 καταργήθηκε ο έλεγχος σκοπιμότητας στις αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων κι ασκείται μόνον έλεγχος νομιμότητας. Ακόμη, θεσπίζεται το δικαίωμα των πολιτών να προσβάλλουν τις απόφασεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων σε επιτροπή που λειτουργεί ως ανεξάρτητη Δημόσια Αρχή.

3. Περιφερειακό Επίπεδο.

Η κατάργηση των περιφερειακών διοικήσεων στα τέλη του 1973 δεν έθιξε τις διανομαρχιακού επιπέδου υπηρεσίες των υπουργείων που τις συγκροτούσαν, οι οποίες και εξακολούθησαν να λειτουργούν, υπαγόμενες απευθείας κάθε μία στο οικείο υπουργείο. "Οι οργανισμοί των υπουργείων που έγιναν κατά τα έτη 1975-1976 διαμόρφωσαν τις διανομαρχιακές υπηρεσίες ανάλογα με τις ανάγκες κάθε υπουργείου κι έτσι διαφοροποιήθηκαν τόσο ως προς την έδρα τους όσο και ως προς τη χωρική τους αρμοδιότητα. Οι διαφοροποιήσεις αυτές παρατηρούνταν όχι μόνο μεταξύ των διανομαρχιακών υπηρεσιών των διαφόρων υπουργείων, αλλά και μεταξύ των διανομαρχιακών υπηρεσιών του ίδιου υπουργείου."[48] Η χωροταξική αυτή ανομοιομορφία των διανομαρχιακών υπηρεσιών δυσκόλευε τόσο τον προγραμματισμό όσο και τον συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης. Ετσι,με σκοπό τη διευκόλυνση του σχεδιασμού, προγραμματισμού και συντονισμού της περιφερειακής ανάπτυξης ψηφίζεται ο ν.1622/1986 με τον οποίο η χώρα διαιρέθηκε χωροταξικά σε 13 περιφέρειες. Ο αριθμός των περιφερειών, η χωρική έκταση, η έδρα και ο τίτλος καθεμιάς καθορίστηκαν με το π. δ/γμα 51/1987.

Η κύρια διαφορά της νέας ρύθμισης με τις παλιότερες συνίσταται στο ότι η περιφέρεια του **Ν.1622/86** είναι η διοικητική μονάδα για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης, αφορά δηλαδή στη διαδικασία σχεδιασμού και εκτέλεσης της ανάπτυξης στην περιοχή και μόνο, την οποία ο ίδιος νόμος ονομάζει δημοκρατικό προγραμματισμό. Ο νόμος καθιερώνει τον όρο «Περιφέρεια» και υπονοεί τα διαμερίσματα στα οποία διαιρείται όλη η χώρα με π. Δ/γμα. Η ιδιορυθμία της ρύθμισης είναι ότι εξήρτησε τη θέση της σε ισχύ απολύτως από τη βούληση της εκτελεστικής εξουσίας στην οποία δεν έθεσε κανένα χρονικό περιορισμό.

Ο νόμος ορίζει ως όργανα της περιφέρειας το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και το Περιφερειακό Συμβούλιο. Ο Γενικός Γραμματέας είναι ο άμεσος εκπρόσωπος της κυβέρνησης στην περιφέρεια για τα θέματα της αρμοδιότητάς του και υπεύθυνος για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στα θέματα που αφορούν την περιφέρεια. Ολες οι διανομαρχιακές υπηρεσίες περιφερειακού επιπέδου(πολιτικές, αστυνομικές και λιμενικές) που υπάγονταν απευθείας στον κατά περίπτωση αρμόδιο υπουργό με το νόμο αυτό υπάγονται στην άμεση εποπτεία του γενικού γραμματέα της περιφέρειας. Ο νόμος μάλιστα προβλέπει και αναδιάρθρωση όλων των διανομαρχιακών υπηρεσιών των υπουργείων, αλλά και των υπολοίπων φορέων του δημόσιου τομέα, ώστε η χωρική τους αρμοδιότητα, η οργάνωση και η έδρα τους να προσαρμοστούν στη νέα περιφερειακή διαίρεση της χώρας.

Το Περιφερειακό Συμβούλιο είναι το όργανο που έχει την ευθύνη για το σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και συντονισμό της ανάπτυξης κάθε περιφέρειας στα πλαίσια της διαδικασίας του δημοκρατικού προγραμματισμού που ο ίδιος ο νόμος εισάγει. Το περιφερειακό συμβούλιο αποτελείται από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας ως πρόεδρο, τους νομάρχες των νομών της περιφέρειας, τους προέδρους των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων των ίδιων νομών και από εκπροσώπους, έναν από κάθε νομό, των τοπικών ενώσεων δήμων και κοινοτήτων, που εκλέγονται από τη διοικούσα επιτροπή τους για διετή θητεία. Το περιφερειακό συμβούλιο του ν.1622 λειτούργησε παρά την προϋπόθεση συμμετοχής σε αυτό των προέδρων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Ο νόμος όριζε ότι μέχρι να λειτουργήσουν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, αντί των προέδρων τους στο περιφερειακό συμβούλιο θα συμμετέχουν τα αιρετά μέλη των νομαρχιακών συμβουλίων του ν.1235/82, ένα δηλαδή από τα αιρετά μέλη κάθε νομαρχιακού συμβουλίου των νομών της περιφέρειας. Επειδή, όμως, ποτέ δεν λειτούργησαν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις του 1622 το περιφερειακό συμβούλιο λειτουργούσε με τα αιρετά μέλη των νομαρχιακών συμβουλίων του 1235(τα οποία βεβαίως δεν καταργήθηκαν όπως όριζε ο 1622 τελικά) μέχρι το έτος 1994, όπου συστάθηκαν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις.

Ακόμη, για το περιφερειακό συμβούλιο ο νόμος προέβλεψε για την άσκηση των αρμοδιοτήτων[49] τους να υποστηρίζεται τόσο από την υπηρεσία περιφερειακής ανάπτυξης του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας που λειτουργεί σε κάθε περιφέρεια, όσο και από τις υπόλοιπες περιφερειακές υπηρεσίες των υπουργείων και των άλλων φορέων του δημόσιου τομέα που επίσης λειτουργούν σε κάθε περιφέρεια και για τις οποίες ο νόμος προέβλεπε την αναδιάρθρωσή τους.

Συνεπώς, η περιφέρεια με τα όργανα και τη συγκρότηση του ν.1622 έχει σκοπό να καλύψει το κενό που υπήρχε στο σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της ανάπτυξης με βάση γεωγραφικές ενότητες μεγαλύτερες από κείνες των νομών και παράλληλα να αποτελέσει υποδομή για ορθολογικότερη οργάνωση και εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, αλλά και του ευρύτερου δημόσιου τομέα στο επίπεδο αυτό[50]. Ταυτόχρονα η περιφέρεια αποτελεί και χώρο συνάντησης και συνεργασίας της κρατικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης στον αναπτυξιακό τομέα, μέσα από τα περιφερειακά συμβούλια, στα οποία μάλιστα την πλειοψηφία των μελών αποτελούν οι εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού.

Από τα παραπάνω είναι σαφές πως οι περιφέρειες αποτελούν ξεχωριστό επίπεδο της κρατικής διοίκησης που παρεμβάλλεται μεταξύ του κεντρικού και του νομαρχιακού. Η παρεμβολή του περιφερειακού επιπέδου έχει την ιδιομορφία ότι το νομαρχιακό επίπεδο διοίκησης διατηρεί την αυτοτέλειά του, δεν υπάγεται δηλαδή στο περιφερειακό. Μεταξύ των γενικών γραμματέων των περιφερειών και των νομαρχών δεν υπάρχει ιεραρχική σχέση ή εξάρτηση. Οι γενικοί γραμματείς και οι νομάρχες προΐστανται δύο ανεξάρτητων επιπέδων διοίκησης και οι συνεπώς οι γενικοί γραμματείς δεν έχουν δικαίωμα εποπτείας και ελέγχου στις πράξεις των νομαρχών. Στο νομαρχιακό επίπεδο η καθημερινή άσκηση της διοίκησης εξακολουθεί να ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα και ευθύνη των νομαρχών χωρίς καμμία παρεμβολή των γενικών γραμματέων. Ο νόμος απλώς θεσπίζει μια αναγκαία σχέση συνεργασίας η οποία εκφράζεται με τη λειτουργία και τους σκοπούς του περιφερειακού συμβουλίου στο οποίο μετέχουν τόσο ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας όσο και οι νομάρχες των νομών της περιφέρειας.

Αργότερα, με το **Ν.2218/1994**, οι περιφέρειες του ν.1622 καθίστανται και διοικητικές περιφέρειες του κράτους, οι οποίες εξακολουθούν να διοικούνται από τον Γενικό Γραμματέα. Περιφερειακό Συμβούλιο συνεχίζεται να υφίσταται,αλλά με άλλη σύνθεση: δεν συμμετέχουν οι πρόεδροι των νομαρχιακών

αυτοδιοικήσεων και οι εκπρόσωποι της τοπικής ένωσης δήμων και κοινοτήτων από κάθε νομό της περιφέρειας όπως όριζε ο νόμος 1622 και στη θέση τους συμμετέχουν με τον ν.2218 οι εκπρόσωποι της περιφερειακής οργάνωσης των φορέων των επιμελητηρίων των παραγωγικών τάξεων, του ΤΕΕ, του Γεωτεχνικού επιμελητηρίου Ελλάδας, του Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδας, της ΑΔΕΔΥ, της ΠΑΣΕΓΕΣ και της ΓΣΕΕ.

Το σημαντικότερο στοιχείο είναι ότι συνίσταται Περιφερειακό Ταμείο σε κάθε περιφέρεια για την υποστήριξη του ρόλου τον οποίο αυτή επωμίζεται ως όργανο προγραμματισμού και ανάπτυξης, εποπτευόμενο από τον υπουργό εσωτερικών. Μέσω του ταμείου αυτού γίνεται η νομαρχιακή κατανομή των πόρων με αποφάσεις του περιφερειακαού συμβουλίου. Τα ταμείο διοικείται από το διοικητικό συμβούλιο και τον πρόεδρο. Το διοικητικό συμβούλιο συγκροτείται με απόφαση του γενικού γραμματέα της περιφέρειας και αποτελείται από το γενικό γραμματέα ως πρόεδρο, έναν εκπρόσωπο της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, έναν εκπρόσωπο της τοπικής αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού, έναν εκπρόσωπο προερχόμενο από τις εργοδοτικές οργανώσεις, έναν εκπρόσωπο προερχόμενο από τις εργατικές οργανώσεις και από δύο προϊστάμενους υπηρεσιών της περιφέρειας οριζόμενους από τον γενικό γραμματέα.

Ο θεσμός της περιφέρειας ως ενιαία οργανική και διοικητική μονάδα ενισχύθηκε με τον **Ν.2240/1994** ο οποίος θεσμοθέτησε τον Περιφερειακό Διευθυντή. Ο Περιφερειακός Διευθυντής, όργανο της κρατικής διοίκησης και της περιφέρειας, ασκεί την διοίκηση των κρατικών υπηρεσιών στο νομό που δεν έχουν υπαχθεί στη Ν.Α. Ασκεί επίσης την εποπτεία των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ πρώτης βαθμίδας. Ειδικά η αρμοδιότητά του σε σχέση με το πρώτο θέμα συνίσταται στη δυνατότητα του να παραπέμπει όσες πράξεις των ΟΤΑ θεωρεί αιτιολογημένα ως μη νόμιμες.

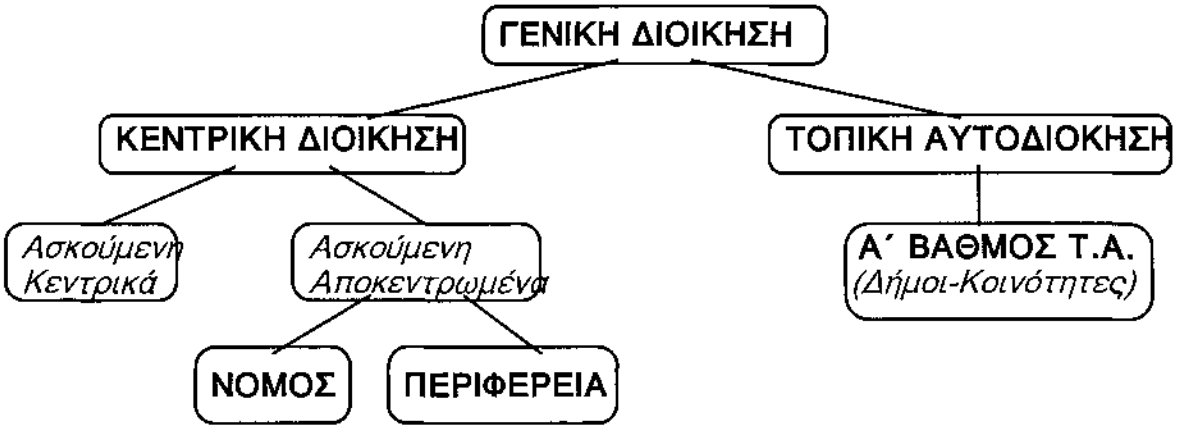
Τέλος, η άμεση θεσμοθέτηση της υπηρεσίας προγραμματισμού αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση για την άμεση άσκηση των αρμοδιοτήτων του δημοκρατικού προγραμματισμού. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, Νομάρχης και Ν.Σ. αναλαμβάνουν άμεσα την ευθύνη του προγραμματισμού, δηλαδή της αναπτυξιακής διαδικασίας που εξασφαλίζει την ταχεία απορρόφηση πόρων και την υλοποίηση των εθνικών και κοινοτικών προγραμμάτων.

1.2. ΟΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ ΜΕ ΤΟ ΝΕΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ - ΚΡΙΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Με το νέο θεσμικό πλαίσιο εισήχθηκαν σημαντικές αλλαγές στο σύστημα της χώρας, όπου θεσμοθετήθηκε και ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στο επίπεδο του νομού. Οι αρμοδιότητες αυτές μέχρι τώρα ανήκαν στο κράτος υπό την ευθύνη του διορισμένου κρατικού υπαλλήλου. Επιπλέον, ενισχύεται και ο θεσμός της Περιφέρειας έτσι ώστε να γίνει πιο αποτελεσματική από τη μία η λειτουργία των αποσυγκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών στο επίπεδο αυτό, αλλά και από την άλλη, ο συντονισμός της δράσης σε διανομαρχιακό επίπεδο.

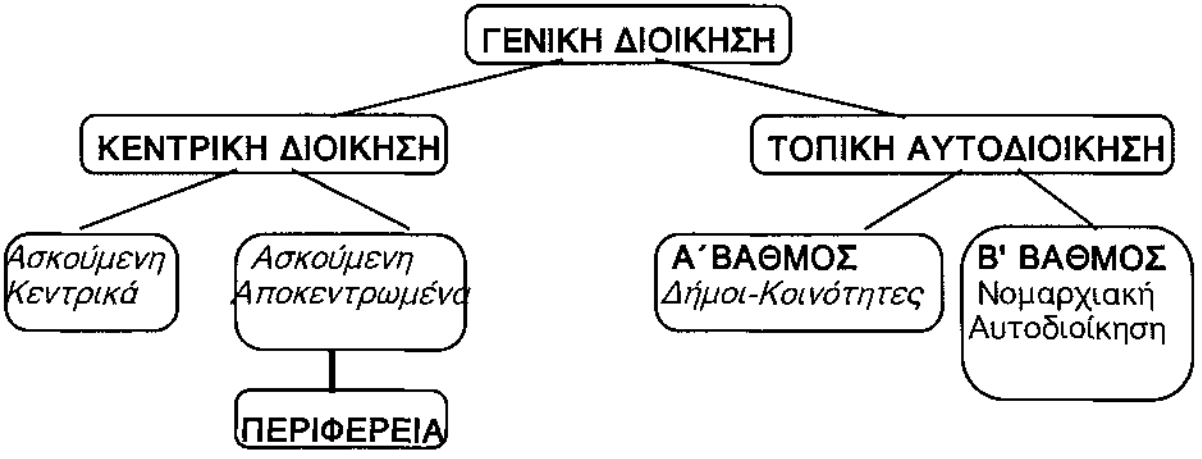
Η μέχρι τώρα διάρθρωση της γενικής διοικητικής μηχανής της χώρας ήταν η εξής[51]:

έως 31/12/1994



Με το νέο θεσμικό πλαίσιο η διάρθρωση της διοίκησης γίνεται ως εξής (*Βλέπε* και το Σχήμα στην επόμενη σελίδα):

από 1/1/1995

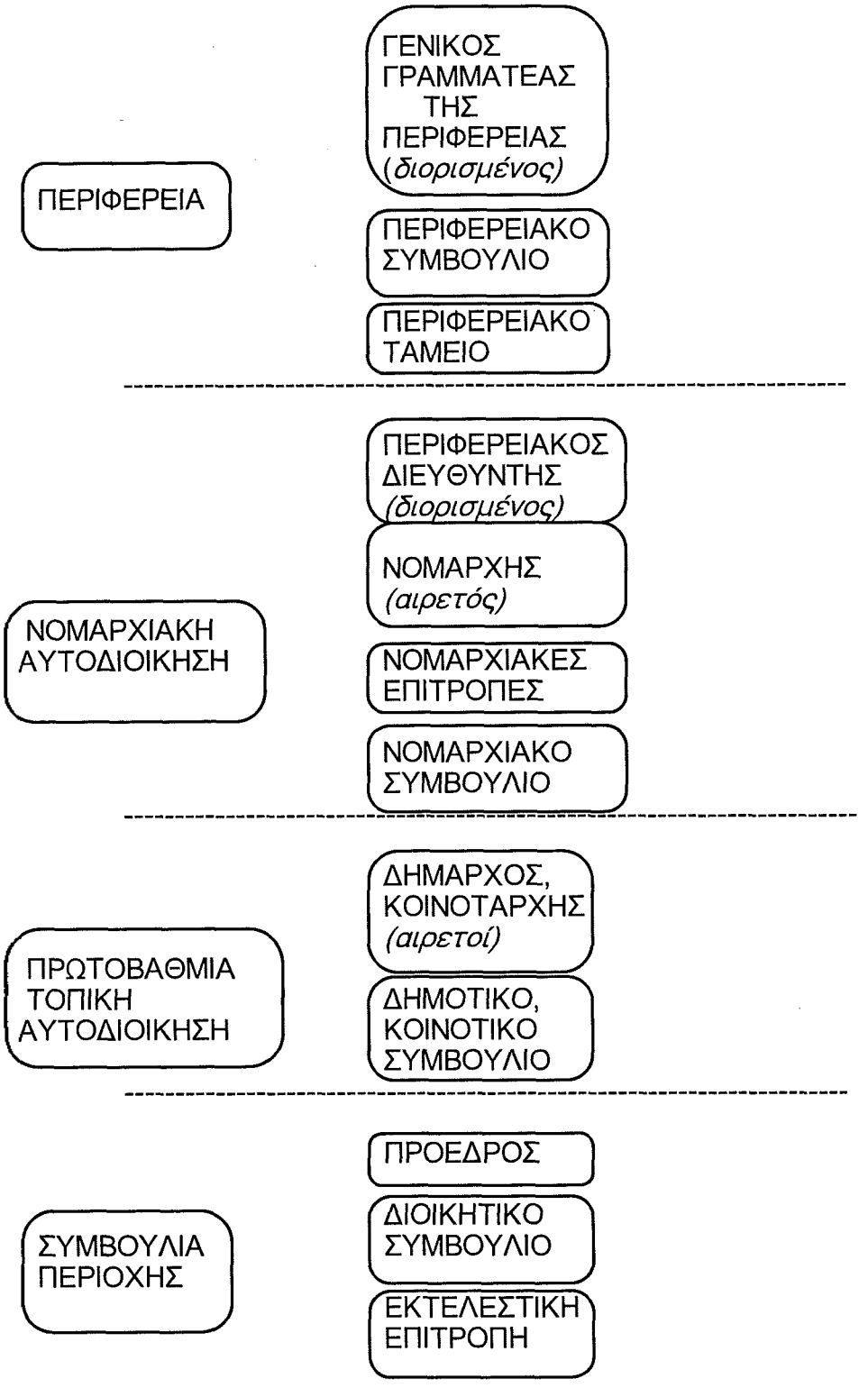


ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ	ΚΡΑΤΟΣ		ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ	
ΕΘΝΙΚΟ	- ΕΘΝΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ - ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ - ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΔΕΚΟ - ΕΝΟΠΛΕΣ ΔΥΝΑΜΕΙΣ - ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ - ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ - ΣΩΜΑΤΑ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ (ΑΣΤΥΝΟΜΙΑ, ΛΙΜΕΝΙΚΟ, ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΗ)		- ΠΡΟΘΥΠΟΥΡΓΟΣ - ΥΠΟΥΡΓΟΙ	
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ (ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΟΠ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ Α' ΚΑΙ Β' ΒΑΘΜΟΥ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΩΝ ΤΑΞΕΩΝ)	ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΚΡΑΤ. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ - ΔΙΑΝΟΜΑΡΧΙΑΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ - ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ - ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΤΑΜΕΙΟ		ΓΕΝ. ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ - ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ - ΟΡΓΑΝΟ ΑΣΚΗΣΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ - ΠΡΟΙΣΤΑΜΕΝΟΣ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ, ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΛΙΜΕΝΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΕΠΙΠΕΔΟΥ	
ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟ	ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ (ΕΚΛΕΓΜΕΝΟ ΜΕ ΑΜΕΣΗ ΚΑΙ ΚΑΘΟΛΙΚΗ ΨΗΦΟΦΟΡΙΑ)	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΝΟΜΟΥ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ - ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗΣ - ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΠΟΥΡΓ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ (Δ.Ο.Υ.-Υ.Ε.Ε.-ΤΕΛΩΝΕΙΑ-ΧΗΜΕΙΟ-ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΤΗΜΑΤΑ) - ΔΑΣΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ - ΣΥΝΟΡΙΑΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ ΥΓΕΙΟΝΟΜ. ΚΑΙ ΚΤΗΝΙΑΤΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΓΕΩΡΓΙΑΣ - ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΟΤΑ ΚΑΙ ΝΠΔΔ	ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ - ΤΟΜΕΑΣ ΕΡΓΩΝ-ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ - ΤΟΜΕΑΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ, ΟΙΚΙΣΜΟΥ - ΤΟΜΕΑΣ ΓΕΩΡΓΙΑΣ ΕΙΓΕΙΩΝ ΒΕΛΤΙΩΣΕΩΝ ΚΤΗΝΟΤΡΟΦΙΑΣ ΑΛΙΕΙΑΣ, ΚΤΗΝΙΑΤΡΙΚΗΣ - ΤΟΜΕΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ - ΤΟΜΕΑΣ ΥΓΕΙΑΣ - ΤΟΜΕΑΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ - ΤΟΜΕΑΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ (ΠΛΗΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ) - ΤΟΜΕΑΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ - ΤΟΜΕΑΣ ΜΕΤΑΛΛΕΙΩΝ - ΤΟΜΕΑΣ ΕΜΠΟΡΙΟΥ - ΤΟΜΕΑΣ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ - ΤΟΜΕΑΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ - ΤΟΜΕΑΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ - ΤΟΜΕΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΧΕΔΙΑΣΗΣ ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΑΝΑΓΚΩΝ - ΤΟΜΕΑΣ ΛΑΪΚΗΣ ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗΣ - ΤΟΜΕΑΣ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ - ΤΟΜΕΑΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ - ΤΟΜΕΑΣ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ - ΕΚΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΣ ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ - ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ - ΟΡΓΑΝΟ ΑΣΚΗΣΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ ΚΑΙ ΝΠΔΔ ΝΟΜΟΥ Η' ΝΟΜΑΡΧΙΑΣ	ΝΟΜΑΡΧΗΣ - ΟΡΓΑΝΟ ΕΚΠΡΟΣΩΠΗΣΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΗΣ - ΟΡΓΑΝΟ ΑΣΚΗΣΗΣ ΕΙΚΟΝΟΥΜΕΝΩΝ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ
ΤΟΠΙΚΟ	ΔΗΜΟΤΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ↓ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΠΕΡΙΟΧΗΣ	ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΟΠΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ - ΔΗΜΟΤΙΚΗ - ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ - ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ		ΔΗΜΑΡΧΟΣ ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ↓ ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΠΕΡΙΟΧΗΣ	

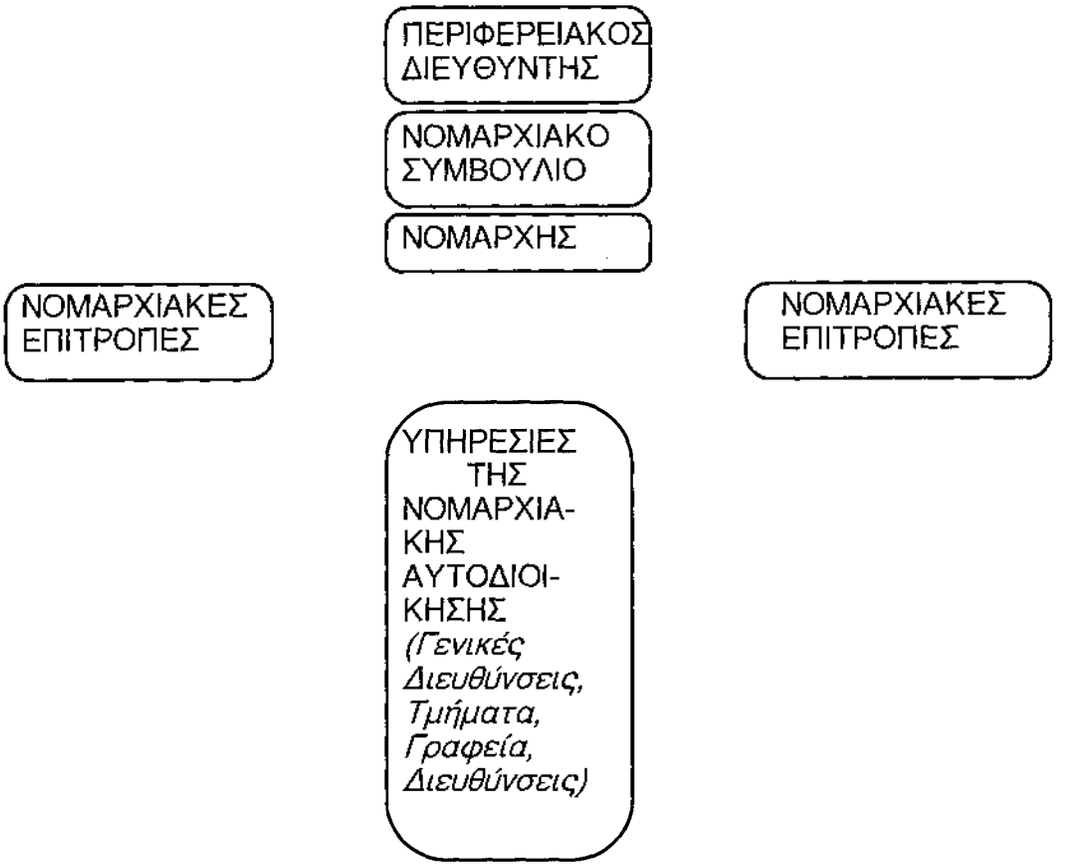
Πηγή: ΕΕΤΑΑ, Φάκελος για τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα 1996

Παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον η σχηματική παρουσίαση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και η οργανωτική συγκρότηση της ίδιας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης[52]:

Σχηματική παρουσίαση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης:



Σχηματική παρουσίαση της εσωτερικής οργάνωσης της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης[53]:



Σε σχέση με το παλιό σύστημα οργάνωσης των υπηρεσιών[54]:

⇒ Δημιουργούνται οικονομικές και διοικητικές υπηρεσίες που είτε αντικαθιστούν άλλες(π.χ. οι διευθύνσεις εσωτερικών), είτε δημιουργούνται εκ νέου(όπως π.χ. το γραφείο Νομαρχιακών συλλογικών Οργάνων).
⇒ Καταργούνται τελείως κάποιες υπηρεσιακές μονάδες(όπως π.χ. το Νομαρχιακό Ταμείο του Ν.1622/1986), ενώ κάποιες άλλες μεταφέρονται υπό την αρμοδιότητα του Περιφερειακού Διευθυντή(όπως η Τ.Υ.Δ.Κ.).
⇒ Ενδυναμώνονται οι υποστηρικτικές υπηρεσίες του Νομάρχη.
⇒ Διαφοροποιείται η οργάνωση των επιμέρους νομαρχιών ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες κάθε νομού και υποβαθμίζονται ή αναβαθμίζονται υπηρεσίες. Στον παλιό τρόπο οργάνωσης υπήρχε η μία και αυτή οργάνωση της Νομαρχίας.
⇒ δίνεται η δυνατότητα για ενδυνάμωση των υπηρεσιών των επιμέρους Νομαρχιών με ικανό προσωπικό ανάλογα με τις υπάρχουσες ανάγκες τους.

Ειδικότερα, οι σημαντικές αλλαγές σε κάθε επίπεδο, συνοπτικά και συγκεντροποιημένα[55] -αναφέροντας και σε κάποιες νομοτεχνικές ατέλειες των μεταρρυθμίσεων οι οποίες συνιστούν και κριτικές παρατηρήσεις- είναι οι εξής:

1) Στο επίπεδο της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

• Προσδιορίζονται οι αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων και ο διαχωρισμός τους από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Καταργείται η διάκριση σε αποκλειστικές και συντρέχουσες αρμοδιότητες.

Με αυτή τη ρύθμιση διαχωρίζεται η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση από τους δήμους και τις κοινότητες κι αυτό προκαλεί σύγχυση γιατί η διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε περισσότερα από ένα επίπεδα κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα(άρθρ.102, παρ.1) και συνεπώς το θεσμικό καθεστώς της Ν.Α. θεμελιώνεται στο ίδιο σύστημα συνταγματικών κανόνων που διέπουν τους δήμους και τις κοινότητες.

"Η πολυεπίπεδη διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και η ένταξή της στην πολυκεντρική δομή της πολιτείας αποτελεί θεμελιώδη συνταγματική συνιστώσα για την οργάνωση και λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η άρνηση του νομοθέτη να πραγματώσει τη συνταγματική επιταγή για την πολυεπίπεδη διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης συνιστά ουσιαστικό έλλειμα στην οργάνωση και λειτουργία της πολιτείας"[56]

• Συνιστούνται τα Συμβούλια Περιοχής, για τα οποία ειπώθηκε και παραπάνω ότι θα υπάρξουν(όπως και έχουν αρχίσει να εκδηλώνονται) σοβαρές δυσλειτουργίες που αφορούν στα όργανα και τις αρμοδιότητες τους μεταξύ των συμβουλίων Περιοχής, των αναπτυξιακών συνδέσμων του ν.1416/84 και των γεωγραφικών περιοχών του ν.1622/86 λόγω της «κακής» γεωγραφικής οριοθέτησής τους.

• Καταργείται ο έλεγχος σκοπιμότητας στις αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και ασκείται μόνο έλεγχος νομιμότητας.

• Θεσπίζεται το δικαίωμα των πολιτών να προσβάλλουν τις αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων σε επιτροπή που λειτουργεί ως ανεξάρτητη Δημόσια Αρχή. "Η ανεξέρτητη Δημόσια Αρχή εναρμονίζεται ασφαλώς με τη συνταγματικήεπιταγή, αλλά δεν παρέχει εκείνες τιςεγγυήσεις του δικαστικού ελέγχου και, ως προς αυτό, δεν ανταποκρίνεται απολύτως στη βούληση του συντακτικού νομοθέτη"[57]

2. Στο επίπεδο του Νομού.

• Συνιστώνται ως δεύτερη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

• Ο διορισμένος κρατικός Νομάρχης αντικαθίσταται από τον αιρετό, αφαιρώντάς του πολλές από τις αρμοδιότητες που είχε στο παρελθόν.

• Τα Νομαρχιακά Συμβούλια είναι αιρετά και ο αριθμός τους ποικίλλει ανάλογα με το μέγεθος του νομού. Το μέγεθος του νομού αφορά στον πραγματικό πληθυσμό.

Γίνεται η χρησιμοποίηση του όρου "πραγματικός πληθυσμός" κι όχι "νόμιμος πληθυσμός". Η διαφορά μεταξύ των δύο όρων είναι ότι ως πραγματικός πληθυσμός νοείται το σύνολο των ατόμων που ήταν παρόντα σε ένα συγκεκριμένο νομό κατά την ημέρα της απογραφής, ενώ ο νόμιμος πληθυσμός αναφέρεται στο σύνολο των δημοτών, δηλαδή αποτελεί ένα μέγεθος το οποίο αφενός δεν επηρεάζεται από τις ευκαιριακές μετακινήσεις την ημέρα της απογραφής και αφετέρου βρίσκεται πολύ πιο κοντά στην έννοια του εκλογέα[58].

Η αιρετότητα των οργάνων της Ν.Α. μας παραπέμπει στον τρόπο εκλογής τους. Το εκλογικό σύστημα που εφαρμόζεται για την εκλογή των οργάνων της Ν.Α. αποτελεί κατά λέξη αναπαραγωγή του συστήματος που εφαρμόζεται στις δημοτικές εκλογές. Από την εφαρμογή της άμεσης εκλογής των οργάνων της Ν.Α. προκύπτουν δύο ξεχωριστά όργανα εξουσίας που αντλούν και τα δύο τη νομιμοποίησή τους από άμεση εκλογή: ο Πρόεδρος της Ν.Α.(αντίστοιχος του Δημάρχου) και το Ν.Σ.(αντίστοιχο του δημοτικού συμβουλίου). Αυτό οδηγεί σαφώς σε υπερενίσχυση του ρόλου του Προέδρου, όπως ακριβώς και με το δήμαρχο στο δημοτικό συμβούλιο, αλλά και σε συγκρούσεις προσώπων και κυρίως αρμοδιοτήτων μεταξύ των τοπικών βουλευτών, του δημάρχου της πρωτεύουσας του νομού και του Προέδρου της Ν.Α. Ως προς το ίδιο το εκλογικό σύστημα, αυτό λειτουρεί ισοπεδωτικά και συμβάλλει στην πλήρη αποδυνάμωση του Ν.Σ., αφού προσφέρει αυτομάτως άνεση και προκατασκευασμένη πλειοψηφία περιορίζοντας δραστικά την εκπροσώπηση των μειοψηφιών. Θα μπορούσαν να προταθούν εναλλακτικές τεχνικές για την εκλογήτου Ν.Σ., οι οποίες να προσφέρουν ευρύτερη αντιπροσωπευτικότητα και μικρότερο βαθμό χειραγώγησής τους από τον Πρόεδρο[59]. Αυτό που θα προκύψει ως άμεση συνέπεια του ισχύοντος εκλογικού συστήματος είναι η γενικευμένη διπολική αναμλέτρηση σε όλους τους νομούς της χώρας σε βαθμό ίσως πολύ μεγαλύτερο από αυτόν που παρατηρείται στις δημοτικές εκλογές. Οι πρώτες, άλλωστε, εκλογές της Ν.Α. έδωσαν μία τέτοια "κακή" γεύση επιβεβαιώνοντας με αυτό τον τρόπο όλα όσα γράφτηκαν παραπάνω.

- Συνιστούνται κατά τομείς δραστηριότητας σε κάθε νομό Νομαρχιακές Επιτροπές από μέλη του Ν.Σ.

- Ολες οι αρμοδιότητες των διορισμένων νομαρχών και οι κρατικές αποσυγκεντρωμένες υπηρεσίες μεταβιβάστηκαν στις Ν.Α.

- Δημιουργήθηκε Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή ως γνωμοδοτικό όργανο ενισχύοντας τη λειτουργία του Ν.Σ.

- Καταργήθηκαν τα Νομαρχιακά Ταμεία, τα ταμεία ελαιοπαραγωγής και τα ταμεία γεωργίας, κτηνοτροφίας και δασών που υπήρχαν στο νομό.

- Δημιουργήθηκαν οι διευρυμένες Ν.Α. και τα νομαρχιακά διαμερίσματα.

- Εισήχθη ο θεσμός της λαϊκής αγωγής κατά των οργάνων της Ν.Α.

- Τέλος, δημιουργήθηκε ο θεσμός του Περιφερειακού Διευθυντή στο νομό ως κρατικό όργανο με αρμοδιότητες αυτές που δεν μεταβιβάζονται στις Ν.Α. αλλά παραμένουν στο κράτος.

Η θεσμοθέτηση του Περιφερειακού Διευθυντή έχει δημιουργήσει μία σύγχυση γύρω από την εφαρμογή των νέων μεταρρυθμίσεων, κατά την οποία ο νομός πλέον "συνδιοικείται" από τα αιρετά όργανα που είναι ο Νομάρχης και το Νομαρχιακό Συμβούλιο και ταυτόχρονα από τον τοποτηρητή του κράτους που είναι ο Περιφερειακός Διευθυντής. Η ύπαρξη του περιφερειακού διευθυντή οδηγεί σε κηδεμόνευση του ρόλου της Ν.Α. και προστέθηκε για να αποκατασταθεί το έλλειμα της άμεσης κρατικής παρουσίας στο νομό[60]. Ταυτόχρονα και με την θεσμοθέτηση της περιφέρειας ως επίπεδο διοίκησης κι όχι αυτοδιοίκησης που το επιβάλλουν οι συνθήκες δηλώνει την άρνηση του κράτους να παραχωρήσει μέρος της εξουσίας του στο επίπεδο αυτό και τη θέλησή του να ελέγχει το επίπεδο της

περιφέρειας φοβούμενο το ενδεχόμενο της αυτονόμησης και ενδυνάμωσης του ρόλου της περιφέρειας[61].

3. Στο επίπεδο της Περιφέρειας.

• Η Περιφέρεια καθίσταται και διοικητική μονάδα, ως αποκεντρωμένο τμήμα της κρατικής διοίκησης.

• Δημιουργείται σε κάθε περιφέρεια το Περιφερειακό Ταμείο(ως απόρροια της κατάργησης του νομαρχιακού ταμείου)

• Αναβαθμίζεται ο ρόλος του γενικού γραμματέα της περιφέρειας και του περιφερειακού συμβουλίου. Η αναβάθμιση αυτή ενισχύει ακόμη περισσότερο το θεσμό της περιφέρειας δημιουργώνταςε μια πανίσχυρη κρατική-κυβερνητική εξουσία, η οποία καλείται να επιβάλλει την πλήρη κυριαρχία της σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Παρά, ωστόσο, τα αρνητικά σοβαρά σημεία των πρόσφατων ρυθμίσεων εκτιμάται πως η θεσμοθέτηση και μόνον αυτή καθεαυτή της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης αποτελεί μία μεταρρύθμιση-κλειδί γισα την ανασυγκρότηση του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας μας.

1.3. ΕΚΤΑΣΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ - ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ

Το γεγονός ότι προηγούμενες θεσμικές απόπειρες βελτιστοποίησης της δημοκρατικότητας του διοικητικού συστήματος κατέληξαν να αποτελούν αρνητικές παρεμβάσεις επιβάλλει την εξέταση της εφαρμογής και λειτουργίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Αυτό που ενδιαφέρει είναι αν πραγματικά η Ν.Α. πραγματώνει και αξιώνει τη σημαντική αποστολή της στην αναπτυξιακή διαδικασία. Μετά από ένα χρόνο λειτουργίας διαπιστώνεται ότι η Ν.Α. δεν έχει ακόμη αναλάβει καμμία σημαντική πρωτοβουλία, ούτε έχει δείξει σημεία αξιοπρόσεκτης δράσης με αποτέλεσμα να μην υπάρχει ακόμη ως ουσιαστική εμπειρία, αλλά ούτε και να έχει εισχωρήσει στη συνείδηση των πολιτών. Από τη μέχρι σήμερα λειτουργία της Ν.Α. απουσιάζουν εκείνα τα στοιχεία που θα την καταξίωναν ως Τοπική Εξουσία[62]. Οι αιτίες αυτής της κατάστασης είναι, πρώτα απ' όλα, η απροθυμία της κεντρικής διοίκησης να:

1) παραχωρήσει τις καθορισμένες αρμοδιότητες,
2) τους αντίστοιχους πόρους που προβλέπονται,
3) να την στηρίξει από άποψη διοικητικής και τεχνικής βοήθειας σε σχέση με την έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού και την κατάρτιση των οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας.

1) Η απροθυμία αυτή της κεντρικής διοίκησης διαπιστώνεται από συγκεκριμένες προσπάθειές της εν μέρει ακύρωσης του ρόλου της Ν.Α., καθώς δεν εκδόθηκε κανένα προεδρικό διάταγμα ώστε να ολοκληρωθεί το θεσμικό πλαίσιο της Ν.Α. εφαρμόζοντας πολλές διατάξεις που σαφώς το αποδυναμώνουν. Οι προσπάθειες ακύρωσης του ρόλου της ΝΑ. εντοπίζονται σε επίπεδο αρμοδιοτήτων καθώς αυτές δεν μεταβιβάζονται στη Ν.Α. Ενδεικτικά αναφέρονται[63] ο ίδιος ο ν.2240 που θεσμοθέτησε τον Περιφερειακό Διευθυντή και αφαίρεσε τις δασικές

υπηρεσίες από τις Ν.Α., ο ν.2242/94 που αφαίρεσε αρμοδιότητες σε θέματα πολεοδομίας, οι νόμοι του υπουργείου γεωργίας που αφαίρεσαν τα κέντρα Πολλαπλασιστικού Υλικού και τα Φυτώρια, η κατάλυση της διοικητικής αυτοτέλειας της Ν.Α. στις Διευθύνσεις της για θέματα παιδείας με τα π.δ/γματα 398/86 και 399/95, ο ν.2307/95 που αφαίρεσε τις επιτροπές του άρθρου 8 του ν.1648/86 για τα άτομα με ειδικές ανάγκες, η αφαίρεση των Τομέων Αποκατάστασης Σεισμοπλήκτων, η ανατροπή με συνεχείς εγκυκλίους του υπουργείου Οικονομικών της νομοθετημένης δυνατότητας της Ν.Α. να χειριστεί τα οικονομικά της, η αναγόρευση του προϊσταμένου της Υπηρεσίς Εντελλομένων Εξόδων σε υπερνομάρχη και η διαρκής άρνηση συμμόρφωσης προς τις αποφάσεις του Ελεγκτικού συνεδρίου, η αναγγελθείσα από τον υπουργό Εργασίας αφαίρεση της επιθεωρήσεων Εργασίας με τελική ανατρεπτική πράξη την ψήφιση της διάταξης σε νόμο του υπουργού Οικονομικών την 12/2/96 με την οποία ερμηνεύεται ο ν.2240/94 υπέρ των περιφερειακών διευθυντών σε αντίθεση με πρόσφατες αποφάσεις του ελεγκτικού συνεδρίου. Σε επίπεδο ερμηνείας του θεσμικού διοικητικού πλαισίου διαπιστώνεται μία προσπάθεια μεγιστοποίησης του ρόλου του γενικού γραμματέα της περιφέρειας και ενδυνάμωσης της περιφέρειας ως κατεξοχήν μονάδα άσκησης εξουσίας και καθώς δεν αποτελεί επίπεδο αυτοδιοίκησης αλλά απλά διοίκησης δημιουργείται μία αρκετά ισχυρή κρατική-κυβερνητική εξουσία, πολιτική-διοικητική-οικονομική, η οποία καλείται να επιβάλλει την πλήρη κυριαρχία της σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Ως προς τις σχέσεις πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης παρατηρείται μεταφορά γραφειοκρατικών αρμοδιοτήτων στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και προτεραιότητα μεταφοράς αρμοδιοτήτων και πόρων στην πρωτοβάθμια και κατόπιν στην δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση! Παρατηρήθηκαν, επίσης, τριβές[64] ανάμεσα στους αιρετούς της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, αμφισβητήσεις για τις αρμοδιότητες, ακόμα και για όσες είναι ξεκάθαρο που ανήκουν, και επιπλέον αναπαραγωγή των μοντέλων διοίκησης του διορισμένου νομάρχη με τη θεώρησή του ως ανωτέρα αρχή των δήμων και κοινοτήτων που δεν ελέγχει αλλά κατανέμει και υποστηρίζει κατά το δοκούν. Η τελευταία στρέβλωση εμφανίζεται και στους αιρετούς της δευτεροβάθμιας αλλά προβάλλεται και από τους αιρετούς της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

2) Οι Ν.Α. δεν μπορούν να επιτελέσουν αποτελεσματικά το κοινωνικό τους έργο χωρίς ανεξαρτησία διαχείρισης των πόρων. Η υφιστάμενη οικονομική εξάρτηση των ΟΤΑ από την κεντρική διοίκηση είναι μία από τις βασικές αρνητικές συνέπεις του ισχύοντος συστήματος διοίκησης. Υπάρχει, λοιπόν, άμεση ανάγκη διατάξεων με τις οποίες θα προβλέπεται η ψήφιση νόμνου που θα καθορίζει την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, γιατί δημιουργούνται σημαντικά προβλήματα κατά τη διαδικασία χρηματοδότησης των ΟΤΑ από το κέντρο που τα κυριότερα είναι η αδυναμία προγραμματισμού των δραστηριοτήτων τους και η μη κάλυψη του κόστους παροχής των προσφερόμενων υπηρεσιών από τους καταναλωτές αυτών των υπηρεσιών, δλαδή τους κατοίκους της περιοχής[65].

3) Σε σχέση με την μη στήριξη της Ν.Α. από μέρους του κράτους παρατηρείται έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού[66], το οποίο θα ήταν σε θέση όχι μόνο να κατανοήσει την πρόκληση που προσφέρεται μέσα από το νέο θεσμό, αλλά θα ήταν επίσης ικανό να υλοποιήσει τις ριζοσπαστικές τομές που απαιτούνται ώστε η Ν.Α. να καταστεί ουσιαστική τοπική εξουσία. Ακόμη, ως προς το θέμα της μη διοικητικής και τεχνικής στήριξης, παρατηρούνται προβλήματα και στην εσωτερική οργάνωση των Ν.Α. Μέσα από τους οργανισμούς εσωτερικών υπηρεσιών των Ν.Α. διαφαίνονται ορισμένα από τα πάγια παθολογικά γνωρίσματα της κεντρικής δημόσιας διοίκησης τα οποία έχουν αναπαραχθεί και

στο επίπεδο του νέου θεσμού. Χαρακτηριστικά αναφέρονται[67]: η πολυκλαδία των θέσεων προσωπικού, η πληθωρική στελέχωση των υπηρεσιών, γραφειοκρατικά γνωρίσματα όπως η δυσκαμψία, ο νομικισμός και η τυπολατρία, τέλος, η έλλειψη ενός οργάνου με αρμοδιότητες την στοχοθέτηση, τον στρατηγικό προγραμματισμό, τον προσδιορισμό των προτεραιοτήτων και τον συντονισμό αυτών σε επιχειρησιακό επίπεδο. Επιπλέον, δεν αρκεί η έγκριση του νέου οργανισμού εσωτερικής υπηρεσίας αλλά είναι αναγκαία η διαμόρφωση και υλοποίηση μιας πολιτικής οργανωτικής ανάπτυξης του νέου θεσμού προς την κατεύθυνση του ριζικού μετασχηματισμού των δομών της κρατικής νομαρχίας σε αυτοδιοικητικές δομές και λειτουργίες[68].

Γενικότερα, υπάρχει αναπαραγωγή αρκετών αρνητικών στοιχείων της κεντρικής διοίκησης από την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση όπως το πελατειακό σύστημα, η μη ολοκληρωμένη εφαρμογή-άσκηση παλαιών-κλασικών αρμοδιοτήτων(καθαριότητα), ροπή προς πολιτική εξυπηρέτηση στενών ατομικών και κομματικών ή άνομων συμφερόντων(πολιτική αυθαιρέτων, αποχαρακτηρισμών δασικών αρχαιολογικών χώρων, οικιστική πολιτική), ιδιότυπη αντιαναπτυξιακή δράση με προώθηση έργων μιας κατεύθυνσης ως κύρια(οδοποιϊα, πλακοστρώσεις, κ.α.), και αδυναμία υπερτοπικής θεώρησης των τοπικών ζητημάτων με παράλληλη διεκδίκηση επιχορηγήσεων αορίστως, ανεξαρτήτως επιλεγόμενων έργων και προοπτικής και μάλιστα με μέσα πελατειακά, κομματικά και με έντονα στοιχεία αποκλεισμού των άλλων.

Στα πλαίσια αυτών των εσωτερικών προβλημάτων της αυτοδιοίκησης προβάλλει έντονα η ανάγκη ενός νέου διοικητικού χάρτη της χώρας, ο οποίος να διασφαλίζει ουσιαστικά την αποκέντρωση και να προωθεί τον δημοκρατικό προγραμματισμό στην πράξη.

1.4. ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Με τις πρόσφατες θεσμικές εξελίξεις επιχειρείται μία ριζική μεταβολή στους πολιτικούς θεσμούς και στο σύστημα της διοικητικής λειτουργλίας του κράτους, με τη θεσμοθέτηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, την προσπάθεια αντιμετώπισης των διαρθρωτικών προβλημάτων τως πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης και την ισχυροποίηση της περιφερειακής δομής της κρατικής διοίκησης.

Οι κοινωνικές μεταβολές, τεχνολογικές εξελίξεις και οι απορρέουσες συνθήκες από την διεθνοποίηση του κεφαλαίου και την ενιαιοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου δεν μπορούσαν να αντιμετωπιστούν από μία στατική διοικητική οργάνωση. Γι αυτό κι έπρεπε οι πολιτικές και διοικητικές δομές και οι μορφές οργάνωσης της τοπικής κοινωνίας να προσαρμοστούν στις νέες απαιτήσεις και ανάγκες έτσι ώστε οι νέες χωρικές δομές να είναι συμβατές με τις διοικητικές διαιρέσεις στα διάφορα επίπεδα διοίκησης και προγραμματισμού. Η προσαρμογή αυτή ήταν ιδιαίτερα επιτακτική για τον χωροταξικό και πολεοδομικό προγραμματισμό καθώς αναδεικνύεται μια Νέα Ευρωπαϊκή Χωροταξία προερχόμενη από τα νέα προβλήματα του χώρου και την όλο και εντονότερη παρουσία τους σε μητροπολιτικές περιοχές ειδωμένα από μιά νέα οπτική και διάσταση του χώρου.

Το ερώτημα είναι αν όντως αυτοί οι στόχοι επιτυγχάνονται με τους νέους θεσμούς. Γεγονός είναι ότι με την εισαγωγή της αρχής της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας(αιρετός Νομάρχης) μεταβάλλεται ριζικά το πολιτικο-διοικητικό καθεστώς των αρχών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και ενισχύεται η

νομιμοποιητική του βάση. Ομως, στο οργανωτικο-διαρθρωτικό επίπεδο οι μεταβολές -που επιχειρούνται μάλλον περιπλέκουν περισσότερο τα πράγματα παρά τα απλοποιούν. Με λίγα λόγια προτιμάται η νομιμοποίηση έναντι της αποτελεσματικότητας. Ωστόσο, υπάρχει και η άποψη που υποστηρίζει ότι με τους πρόσφατους νόμους ενισχύεται και η αποτελεσματικότητα γιατί δημιουργούνται νέοι θεσμοί ικανοί να απορροφήσουν αποτελεσματικότερα τους κοινοτικούς πόρους από το Β΄ ΚΠΣ. Η άποψη αυτή καταρρέει σήμερα καθώς αποδεικνύεται ότι τελικά η Ελλάδα έχει απορροφήσει ένα πολύ μικρό ποσοστό πόρων από το Β΄ ΚΠΣ και κινδυνεύει να χάσει τη δυνατότητα να εκμεταλλευτεί περισσότερους πόρους.

Εκτιμάται ότι υπάρχει η τάση να ισχύει το γεγονός της σύγχυσης και περιπλοκής στο οργανωτικο-διαρθρωτικό επίπεδο διοίκησης. Γιατί είναι αμφίβολο εάν η παρεμβολή της Ν.Α. ως ακόμη μία βαθμίδα στην παραδοσιακή τετραεπίπεδη διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης -υπουργεία, περιφέρειες, νομαρχίες, δήμοι/κοινότητες- ενισχύει τη λειτουργική ικανότητα του κράτους ή απλά επαυξάνει τη συνολική πολυπλοκότητα του υπάρχοντος συστήματος διοίκησης. Η απαισιόδοξη άποψη[69] -με την οποία και θα συμφωνήσω- υποστηρίζει ότι η παρεμβολή της Ν.Α. επιδεινώνει τον παραδοσιακό κατακερματισμό των διοικητικών μονάδων και διευρύνει το πεδίο των μεταξύ τους διαφορών και συγκρούσεων κυρίως ως προς τις αρμοδιότητες. Αυτό το αρνητικό ενδεχόμενο φαίνεται να διαδραματίζεται στο επίπεδο του νομού, η συνολική δράση του οποίου τεμαχίζεται πλέον μεταξύ των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης υπό τον αιρετό νομάρχη και της υπηρεσίας περιφερειακής διοίκησης υπο τον μετακλητό περιφερειακό διευθυντή. Το πρόβλημα είναι ιδιαίτερα έντονο στην μητροπολιτική περιοχή της πρωτεύουσας με την οποία θα ασχοληθούμε αναλυτικά στο τρίτο μέρος.

Ξεφεύγοντας από τον προβληματισμό για τη θέση και το ρόλο της Ν.Α. ως οργανωτικό και διοικητικό επίπεδο στο όλο σύστημα, θα μπορούσαμε να προβληματιστούμε για τη θέση και το ρόλο της σε ένα γενικότερο περιβάλλον, σε αυτό των απαιτήσεων από την διεθνοποιημπένη οικονομία και των επιταγών της Ε.Ε. Είναι αλήθεια ότι η θεσμοθέτηση της Ν.Α., όχι απλά καθυστέρησε χρονικά, αλλά πραγματοποιήθηκε σε μια εποχή που ουσιαστικά τίθεται το θέμα της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης και της αλλαγής των κεντρικών και περιφερειακών πολιτικών σε αναπτυξιακή-κοινωνική κατεύθυνση. Επομένως, εμφανίζεται η αναγκαιότητα ενός νεόυ διοικητικού χάρτη της χώρας, τέτοιος που να εναρμονίζεται με τις απαιτήσεις των καιρών. Κι αυτός ο νέος διοικητικός χάρτης δεν μπορεί παρά να περιλαμβάνει το επίπεδο της Περιφέρειας ως επίπεδο Αυτοδιοίκησης κι όχι διοίκησης που είναι τώρα και που οδηγεί σε αποδυνάμωση και κηδεμόνευση του θεσμικού και αναπτυξιακού ρόλου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης[70].

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΠΡΩΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

1. Τζ. Γιαννακούρου, «Η διοικητική αναδιάρθρωση σε τοπικό επίπεδο: η πολιτική της ανακυττάρωσης των ΟΤΑ» *στο* ΤΟΠΟΣ, 8/94, σελ. 43.
2. Βασ. Κ. Ανδρονόπουλος - Μίνωας Α. Μαθιουδάκις, «Περιφερειακή διοίκηση / Τοπική Αυτοδιοίκηση» *στο* Διοικητική Μεταρρύθμιση, έτος 8ο, τεύχ. 31-32 (Σελ. 35-61), Ιούλ.-Δεκ., Αθήνα 1987, σελ. 36.
3. *Στο* ίδιο, σελ. 36-37 & Ι. Σπ. Φλογαΐτης, *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σελ. 117.
4. Βασ. Κ Ανδρονόπουλος. - Μίνωας Α. Μαθιουδάκις, ό.π., σελ. 37.
5. *Στο* ίδιο, σελ. 37-38.
6. *Στο* ίδιο, σελ. 38-39.
7. *Στο* ίδιο, σελ. 39.
8. *Στο* ίδιο, σελ. 39 & Ι. Σπ. Φλογαΐτης, ό.π., σελ.117.
9. *Στο* ίδιο, σελ. 39.
10. Ι. Σπ. Φλογαΐτης, ό.π., σελ. 118 & Βασ. Κ. Ανδρονόπουλος - Μίνωας Α. Μαθιουδάκις, ό.π., σελ. 40-41
11. Βασ. Κ. Ανδρονόπουλος - Μίνωας Α. Μαθιουδάκις, ό.π., σελ. 41-42.
12. *Στο* ίδιο, σελ. 44.
13. *Στο* ίδιο, σελ. 48.
14. *Στο* ίδιο, σελ. 45.
15. *Στο* ίδιο, σελ. 47.
16. *Στο* ίδιο, σελ. 49.
17. *Στο* ίδιο, σελ. 50.
18. Ι. Σπ. Φλογαΐτης, ό.π., σελ. 132-143.
19. Βασ. Κ. Ανδρονόπουλος - Μίνωας Α. Μαθιουδάκις, ό.π., σελ. 52.
20. *Στο* ίδιο, σελ. 54.
21. *Στο* ίδιο, σελ. 55.
22. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
23. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
24. *Στο* ίδιο, σελ. 56.
25. Ευθ. Εμμ. Βελώνιας, «Περιγραφή υφιστάμενης κατάστασης (Τοπικής Αυτοδιοίκησης / Περιφερειακής Διοίκησης)» *στο* Διοικητική Μεταρρύθμιση, έτος 8ο, τεύχ. 31-32 (Σελ.: 62-106), Ιούλ.-Δεκ., Αθήνα 1987, σελ. 96.
26. *Στο* ίδιο, σελ. 97-100 & Ι. Σπ. Φλογαΐτης, ό.π., σελ. 125-126.
27. *Στο* ίδιο, σελ. 102.
28. Ι. Σπ. Φλογαΐτης, ό.π., σελ. 127.
29. Ευθ. Εμμ. Βελώνιας, ό.π., σελ. 110.
30. Ι. Σπ. Φλογαΐτης, ό.π.,σελ. 176.
31. *Στο* ίδιο, σελ. 181.
32. *Στο* ίδιο, σελ. 183.
33. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
34. *Στο* ίδιο, σελ. 184.
35. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
36. *Στο* ίδιο, σελ. 190.
37. *Στο* ίδιο, σελ. 191.
38. *Στο* ίδιο, σελ. 192.
39. *Στο* ίδιο, σελ. 193-195 & Η. Μπεριάτος, «Η Διοικητική Αναδιάρθρωση σε Τοπικό Επίπεδο: η πολιτική της ανακυττάρωσης των ΟΤΑ (1984-1994)» *στο* ΤΟΠΟΣ - Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών, Αφιέρωμα χωροταξία-Περιβάλλον, Αύγουστος 8/94, Αθήνα 1994, σελ. 48-49.
40. Η. Μπεριάτος, ό.π., σελ. 52.
41. Ι. Σπ. Φλογαΐτης, ό.π, σελ. 178: Το Δεκέμβριο του 1985 η Ελλάδα αριθμούσε 291 δήμους έναντι 264 του 1971 και 5.733 κοινότητες έναντι 5.774 του 1971. Εννέα κοινότητες αναγνωρίστηκαν σε δήμους κατεφαρμογήν ειδικών διατάξεων, ενώ μόλις έξι

δήμοι προέκυψαν από την εθελουσία ένωση κοινοτήτων. Συνολικά συγκροτήθηκαν 573 γεωγραφικές ενότητες.
42. *Στο* ίδιο, σελ. 144.
43. *Στο* ίδιο, σελ. 146-149.
44. Η. Μπεριάτος, ό.π., σελ. 54.
45. *Στο* ίδιο, σελ. 56-58
46. *Στο* ίδιο, σελ. 64-65
47. *Στο* ίδιο, σελ. 65.
48. Βασ. Κ. Ανδρονόπουλος - Μίνωας Α. Μαθιουδάκις, ό.π., σελ. 55 & Ευθ. Εμμ. Βελώνιας, ό.π., σελ. 103.
49. Ι. Σπ. Φλογαΐτης, ό.π., σελ. 163.
50. Ευθ. Εμμ. Βελώνιας, ό.π., σελ. 80 & Φλογαΐτης Ι. Σπ., ό.π., σελ. 146.
51. Το σχήμα είναι από εισήγηση του Καθηγητή Κου Τάτσου στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών του Τμήματος Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης το 1995.
52. Συλλογική εργασία μεταπτυχιακών φοιτητών, *Ο ρόλος του δεύτερου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Περιφερειακή Ανάπτυξη και την Χωροταξική Οργάνωση. Η ελληνική στα πλαίσια της ευρωπαϊκής εμπειρίας.*, Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα του Τμήματος Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, ΙΠΑ, Αθήνα 1994, σελ. 83-85.
53. *Στο* ίδιο, σελ. 85.
54. Γ. Γεωργίου, «Ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και η συμβολή της στην περιφερειακή ανάπτυξη» *στο* Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση, τεύχ. 4-5, Αθήνα 1995, σελ. 37.
55. ΥΠΕΣ, *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση - Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού(Νόμοι 2218 και 2240 του 1994) από την Διεύθυνση Οργάνωσης και Λειτουργίας ΟΤΑ,* Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 1995, σελ. 17-20.
56. Δ. Κατσούλης, «Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση υπό το πρίσμα του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής αυτονομίας» *στο* Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση, τεύχ. 5-6, Οκτ.-Δεκ. 1993, σελ. 33.
57. *Στο* ίδιο, σελ. 34.
58. Η. Νικολακόπουλος, «Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση - εκλογικές ρυθμίσεις» *στο* Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση, τεύχ. 5-6, Οκτ.-Δεκ. 1993, σελ. 28-29.
59. *Στο* ίδιο, σελ. 31-32.
60. *Στο* Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση (επικαιρότητα περιοδικού), τεύχ. 6 1995, σελ. 11.
61. *Στο* ίδιο, σελ. 11-12.
62. Λιβεράκος Π., «Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ένα χρόνο μετά» *στο* Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση, τεύχ. 1, 1996, σελ. 32.
63. *Στο* ίδιο, σελ. 32-33.
64. *Στο* Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση (επικαιρότητα περιοδικού), τεύχ. 6 1995, σελ. 11.
65. Π. Λιβεράκος, ό.π., σελ. 33.
66. *Στο* ίδιο, σελ. 34.
67. *Στο* ίδιο, σελ. 34-35.
68. *Στο* ίδιο, σελ. 36.
69. *Στο* ίδιο, σελ. 38.
70. Ο νέος διοικητικός χάρτης αποτελεί πρόταση της ΕΕΤΑΑ, η οποία και παρουσιάζεται αναλυτικά *στο* Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση, τεύχ. 4-5, Σεπτ.-Οκτ. 1995, σελ. 6-7.

ΚΕΦ. 2: ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΦΥΣΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ - ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ, ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ

2.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1828-1920

Οι πρώτες προσπάθειες, στοιχειωδών έστω, πολεοδομικών και χωροταξικών ρυθμίσεων παρουσιάζονται σχεδόν μετά την απελευθέρωση της χώρας από τους Τούρκους. Οι προσπάθειες αυτές συνίσταντο στην απόκτηση «σχεδίων πόλεων» ή ρυμοτομικών σχεδίων σε διάφορες πόλεις. Ετσι, από το 1828-1923 εκπονήθηκαν αρκετά ρυμοτομικά σχέδια όπως της Πάτρας(1828), της Πύλου(1829), της Αθήνας(1830), του Ναυπλίου(1834), της Μονεμβασίας(1836), της Ναυπάκτου(1838), της Θήβας(1850), της Καλαμάτας(1860) κλπ.[1] Τα σχέδια αυτά εκπονήθηκαν χωρίς την ύπαρξη νομικών κανόνων που να καθορίζουν τις γενικές αρχές και τη διαδικασία εκπόνησης και εφαρμογής τους και γενικά χωρίς την ύπαρξη νομοθετικού πλαισίου πολεοδομικού σχεδιασμού. Η «Πολεοδομία» αυτή την εποχή ταυτίζεται με τη Δόμηση καθώς η επέμβαση της πολιτείας στον τομέα του εδάφους συνίσταται στο να θέτει διάφορες αστυνομικές παρά πολεοδομικές διατάξεις που αφορούν τη ρύθμιση κάθε κτιρίου χωριστά χωρίς να αντιμετωπίζεται η πόλη στο σύνολό της ως οντότητα[2]. Αργότερα, η πολιτεία επεμβαίνει για να προστατεύσει ολόκληρα τμήματα μιας πόλης. Από την πλευρά αυτή σπουδαία είναι δύο νομοθετήματα που περιέχουν στοιχειώδεις κανόνες δόμησης των κτιρίων: το διάταγμα της 5/6/1842 για την Αθήνα και την Ερμούπολη και ο νόμος Σκβ του 1867 για την υπόλοιπη Ελλάδα.

ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1920-1948

Με την ίδρυση του ελληνικού κράτους εντοπίζονται προσπάθειες πολεοδομικών και χωροταξικών ρυθμίσεων οι οποίες συνίστανται στη σύνταξη σχεδίου για την Αθήνα και μερικές άλλες πόλεις των Κλεάνθη-Σάουμπερτ και άλλων και στη δημιουργία στοιχειωδών συγκοινωνιακών εξυπηρετήσεων.

Το έτος 1923 αποτέλεσε σταθμό στην ιστορία του πολεοδομικού σχεδιασμού γιατί ψηφίστηκε το Ν.Δ. της 17-7/16-8-1923 «Περί Σχεδίων Πόλεων, Κωμών και Συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών». Το νομοθέτημα αυτό επηρέασε την πολεοδομική κατάσταση της χώρας σχεδόν μέχρι σήμερα καθώς αποτέλεσε για μισό αιώνα το κύριο νομοθετικό πλαίσιο του πολεοδομικού σχεδιασμού.

Το ν.δ/γμα του 1923 περιέχει κανόνες δικαίου που αφορούν την εκπόνηση και έγκριση ρυμοτομικών σχεδίων και με βάση τις ρυθμίσεις του ολόκληρος ο ελληνικός χώρος διαμορφώθηκε νομοθετικά σε τρείς κατηγορίες[3]: α) στις περιοχές εντός Σχεδίου Πόλεως με εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο και που ρυθμίζονται από το ν.δ/γμα του 1923, β) στους οικισμούς που υπάρχουν πριν το έτος 1923 και δεν έχουν εγκεκριμένο Σχέδιο Πόλεως υπαγόμενους σε δικό τους νομοθετικό καθεστώς και γ) στις περιοχές που βρίσκονται έξω από τα ρυμοτομικά σχέδια και έξω από τους οικισμούς που υπάρχουν πριν το 1923, δηλαδή στις περιοχές «εκτός Σχεδίου Πόλεως». Οι περιοχές αυτές ρυθμίζονται με π.δ/γματα, όμως ουσιαστικά η δόμηση σε αυτές είναι ανεξέλεγκτη.

Κατά την εφαρμογή του παραπάνω ν.δ/τος έγιναν τέτοιες παρεκλίσσεις και αλλοιώσεις ώστε να παρουσιάζεται σήμερα το φαινόμενο της δημιουργίας οικισμών που ενώ έχουν εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο να είναι ακατάλληλοι για τις σύγχρονες απαιτήσεις διαβίωσης των ανθρώπων. Η ακαταλληλότητα διαβίωσης βέβαια οφείλεται και στην ανοργάνωτη δόμηση που ευνόησε τη

δημιουργία οικισμών αυθαίρετων τους οποίους η πολιτεία αργότερα νομιμοποιούσε και ενέτασσε στον υπόλοιπο πολεοδομικό ιστό.

Η έκταση εφαρμογής του δ/τος του 1923 σήμερα έχει περιοριστεί πολύ καθώς τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από τους νόμους 947/79 και 1337/1983. Ετσι, το ν.δ/γμα του 1923 ισχύει μόνο για μικρές τροποποιήσεις υφιστάμενων σχεδίων πόλεων καθώς και για ιδρύσεις(αρχικές εγκρίσεις) νέων σχεδίων πόλεων αγροτικών οικισμών και οικισμών για στέγαση σεισμοπαθών.

Στα τέλη της δεκαετίας του 1920 ψηφίζεται ο Ν.3741/1929 «περί της κατ' ορόφου ιδιοκτησίας», ο οποίος αναφέρεται στην ανέγερση μιας και μόνο οικοδομής πάνω σε ένα οικόπεδο και τη διαίρεση αυτής σε ορόφους ή τμήματα αυτών(διαμερίσματα), με τρόπο ώστε να υπάρχει αποκλειστική ιδιοκτησία στον όροφο ή το διαμέρισμα και αναγκαστική συνιδιοκτησία στα κοινά μέρη του ακινήτου. Σκοπός[4] του νόμου αυτού ήταν: α) η εξυπηρέτηση στεγαστικών αναγκών του προσφυγικού πληθυσμού και του μετακινούμενου από την επαρχία στις μεγαλουπόλεις, και κυρίως στην Αθήνα, μία πληθυσμιακή συσσώρευση που έπαιρνε εκρηκτικές διαστάσεις και β) η αντιμετώπιση των σοβαρών διαρθρωτικών προβλημάτων που παρουσίαζε η ελληνική οικονομία, τα οποία συνίσταντο αφενός στην αδυναμία της ελληνικής οικονομίας να απορροφήσει παραγωγικά τα κεφάλαια που εισήγαγαν οι ομογενείς των παροικιών και αφετέρου στη διεθνή οικονομική κρίση που επήλθε στη χώρα το 1932, αντιμετώπιση που στηρίχτηκε σχεδόν αποκλειστικά στην ανάκαμψη του οικοδομικού τομέα προκειμένου για ασφαλείς και επικερδείς επενδύσεις στα πλαίσια της μεταπρατικής αστικής λογικής και της μικροιδιοκτησίας.Ομως, στην ουσία ο νόμος προέκυψε και ως αποτέλεσμα των πιέσεων των ιδιοκτητών γης και άλλων επιχειρηματικών ομάδων για μεγαλύτερη κερδοσκοπική αξιοποίηση των ακινήτων. Πραγματικά, η εφαρμογή του θεσμού της οριζοντίου ιδιοκτησίας εξυπηρέτησε επενδυτικές και κερδοσκοπικές απαιτήσεις του ιδιωτικού καπιταλιστικού κεφαλαίου καθώς συνδέθηκε με νέες μορφές χρηματοδότησης(σύστημα αντιπαροχής, σύμπραξη πολλών μικροκεφαλαιούχων και δράση του μεταπράτη-κατασκευαστή), στις οποίες ο χαρακτήρας της παραγωγικής διαδικασίας του κτιριακού προϊόντος ήταν κερδοσκοπικός[5].

Ταυτόχρονα την ίδια περίοδο εκδίδεται το π.δ/γμα 3/4/1929 «περί Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού»(ΓΟΚ).

Η μεσοπολεμική περίοδος μπορεί να διαιρεθεί[6] σε δύο διαφορετικές χρονικές περιόδους με χρονικό ορόσημο το έτος 1929. Η διαφορά στις δύο περιόδους εντοπίζεται στις δυνατότητες που προσέφερε το θεσμικό πλαίσιο ως προς τη δομή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος και ως προς του κτιριοδομικούς κανονισμούς[7]. Ετσι, στην πρώτη περίοδο[8] (ίσχυσε ολόκληρη τη δεκαετία του 1920) η δομή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος χαρακτηρίζεται από το θεσμό της αποκλειστική ιδιοκτησίας και ως προς τους κτιριοδομικούς κανονισμούς από απουσία κρατικής φροντίδας για τις επιπτώσεις που θα προκαλούνταν σε πολεοδομικό επίπεδο από την τυχαία ανοικοδόμηση των πολυόροφων κτιρίων στον αστικό ιστό. Αντίθετα, το θεσμικό πλαίσιο της δεύτερης περιόδου[9] (1929-1939) χαρακτηρίζεται ως προς τη δομή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος από την εισαγωγή του θεσμού της οριζοντίου ιδιοκτησίας και ως προς τους κτιριοδομικούς κανονισμούς από την εισαγωγή ΓΟΚ σε επίπεδο χώρας και ρύθμισης κτιριακών υψών από ένα περισσότερο ορθολογικοποιημένο σύστημα μέτρων ως προς την κατανομή του στον πολεοδομικό ιστό της πρωτεύουσας. Διαπιστώνεται, δηλαδή κάποια προσπάθεια ελέγχου από τη μεριά του κράτους στην εκμετάλλευση της γης από τους ιδιοκτήτες της. Ομως, το νομοθετικό αυτό πλαίσιο δεν προσφέρει σχεδόν τίποτα στο επίπεδο των λειτουργικών και οργανικών συσχετίσεων «κελύφους» και χρήσεων/δραστηριοτήτων του αστικού χώρου. Παράλληλα, δεν θεσπίζει ουσιαστικές υποχρεώσεις της πολιτείας για την ανάπτυξη του αστικού χώρου και δεν προβλέπει τρόπους συνεργασίας ανάμεσα

στον πολίτη και την πολιτεία(κράτος, ΟΤΑ, λοιποί φορείς) για την ανάπτυξη και βελτίωση του αστικού χώρου, ενώ οι αρμοδιότητες του πολίτη περιορίζονται στην ιδιοκτησία του[10].

Σε όλη την περίοδο από το 1920 έως τον Β΄ παγκόσμιο πόλεμο το χαρακτηριστικό που δεσπόζει είναι η αυθαίρετη δόμηση με την ενεργοποίηση των διατάξεων της σχετικής νομοθεσίας για την ανοικοδόμηση σε εκτάσεις εκτός σχεδίου , που όμως έχουν πρόσωπο πάνω σε εθνικές, επαρχιακές, δημοτικές/κοινοτικές, αγροτικές οδούς, αλλά ακόμα και πάνω σε σιδηροδρομικές γραμμές, με αποτέλεσμα τη διαμόρφωση της γραμμικής ή ταινιακής ανάπτυξης σε όλο τον ελληνικό χώρο[11].

Ο πόλεμος και στη συνέχεια η κατοχή διακόπτουν κάθε κρατική πρωτοβουλία για τη ρύθμιση του χώρου συσσωρεύοντας τα χωροταξικά και πολεοδομικά προβλήματα της χώρας. Εξαίρεση[12] στο πάγωμα της κρατικής δράσης αποτελεί ο Α.Ν. 2344/1940 «περί αιγιαλού και παραλίας»(τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τα ν.δ/γματα 439/1970 και 393/1974 και το Ν.1337/1983), ο οποίος περιέχει διατάξεις που αφορούν την έννοια και τον καθορισμό του αιγιαλού και της παραλίας, την παραχώρηση της χρήσης του αιγιαλού ή της παραλίας για την εξυπηρέτηση ορισμένων σκοπών, την κατασκευή έργων για εκμετάλλευση του αιγιαλού και της παραλίας κλπ.

ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1948-1961

Στην περίοδο της ανασυγκρότησης αποκρυσταλλώνεται το πρότυπο του κοινωνικοοικονομικού σχηματισμού της χώρας καθώς και το περιφερειακό πρότυπο με την παγίωση της κυρίαρχης θέσης της πρωτεύουσας στον ελληνικό χώρο(χωροταξική διάρθρωση: μονοπολικό σύστημα)[13]. Διάφορα οικονομικά, θεσμικά μέτρα και παρεμβάσεις(άμεση προτεραιότητα στα προγράμματα ανάπτυξης, δημιουργία Υπηρεσίας Συντονισμού Εφαρμογής του πρώτου τετραετούς Σχεδίου Ανάπτυξης 1949-1952, πολιτική για την προσέλκυση του ξένου κεφαλαίου, για την επαρχιακή βιομηχανία, δημιουργία ενιαίων φορών έργων τεχνικής υποδομής όπως ΔΕΗ, ΟΤΕ, βελτίωση εθνικού οδικού δικτύου, εκχώρηση του τομέα της κατοικίας στον ιδιωτικό τομέα, κ.α.) καθόρισαν τον τρόπο παραγωγής του δομημένου περιβάλλοντος[14].

Από τη μεριά της πολιτείας δεν υπήρχε μία συνολική αντίληψη για το φυσικό σχεδιασμό του ελληνικού χώρου. Ωστόσο, σκέψεις και προτάσεις υπήρξαν, όπως του Κ. Μπίρη στις αρχές της περιόδου αυτής, του Κ. Δοξιάδη το 1947 και του Π. Βασιλειάδη το 1954, αλλά τίποτε δεν υιοθετήθηκε σε επίσημη κυβερνητική πολιτική.

Σε επίπεδο πολεοδομικών ρυθμίσεων έχουμε μια σειρά θεσμικών μέτρων όπως η αύξηση υψών γύρω στο 1948, η δημιουργία ΓΟΚ το 1955, η άκρατη κατοχύρωση της ιδιοκτησία της γης με το ν.δ/γμα 690/1940. Γενικά, όλη αυτή την περίοδο η πολεοδομική ανάπτυξη στηρίζεται στο ΓΟΚ του 1955 και στους ιδιαίτερα υψηλούς συντελεστές δομικής εκμετάλλευσης.

Αυτός ο τρόπος πολεοδομικής ρύθμισης σε συνδυασμό και με τα οικονομικά μέτρα και ρυθμίσεις ενέτεινε την κερδοσκοπική εκμετάλλευση της γης επιβάλλοντας την πολυκατοικία και την «πολεοδομία του οικοπέδου», καθώς επίσης και την αυθαίρετη δόμηση και σε μια επέκταση του σχεδίου πόλης με τη λογική της «προσθετικότητας»[15].

ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1961-1974

Στη δεκαετία '60-'70 κυριαρχεί πλέον το διπολικό σύστημα Πρωτεύουσας-Θεσσαλονίκης με μια εντεινόμενη συγκέντρωση παραγωγικών δραστηριοτήτων, υπηρεσιών και πληθυσμού στη δεύτερη με τρόπο που να τείνει στη δημιουργία αντίρροπων δυνάμεων προς την πρωτεύουσα[16].

Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από μία έντονη προσπάθεια διαφορετικής αντιμετώπισης του σχεδιασμού του χώρου, τόσο σε περιφερειακό επίπεδο, όσο και στα διάφορα αστικά κέντρα, με ιδιαίτερη έμφαση στην πρωτεύουσα[17]. Η προσπάθεια αυτή εντάσσεται στα πλαίσια μιας συνολικότερης αντιμετώπισης και παρέμβασης στις σχέσεις παραγωγής: συμφωνία σύνδεσης της Ελλάδας με την ΕΟΚ, ένταση του τομέα της βιομηχανίας, εκσυγχρονισμός της γεωργίας, έντονη εξωτερική και εσωτερική μετανάστευση, δημιουργία ερευνητικών εργαστηρίων στο Ε.Μ.Π. και Α.Π.Θ. , δημιουργία υπηρεσιών και φορέων προγραμματισμού και εφαρμογής όπως το ΚΕΠΕ το 1964, η Υπηρεσία Οικισμού στο Υπουργείο Δημοσίων Εργων το 1965, το Τμήμα Μελετών και Προγράμματος στο Υπουργείο Βιομηχανίας καθώς και οι Υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης στο Υπουργείο Συντονισμού που στο διάστημα 1967-1974 πέρασαν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών[18]. Είναι η περίοδος κατά την οποία η Ελλάδα γνώρισε μία τεράστια οικονομική ανάπτυξη και κυρίως μέσα στο χρονικό διάστημα 1967-1974.

Ετσι, έγινε το Πρότυπο Σχέδιο και Πρόγραμμα Μακροχρονίου Αναπτύξεως, ενώ σε επίπεδο χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και προγραμματισμού, αρχίζει το Εθνικό Χωροταξικό Σχέδιο Ελλάδος του Δοξιάδη και εκπονήθηκαν μια σειρά ρυθμιστικών σχεδίων, τα οποία όμως δεν κατάφεραν να ξεπεράσουν τις κρατούσες κοινωνικοοικονομικές συγκυρίες της εμπορευματοποίησης της γης και της εξέλιξής της στην πιο προσοδοφόρα επένδυση για μεγάλους και μικρούς. Ακόμη, δημιουργείται για πρώτη φορά το θεσμικό πλαίσιο για τη νομική κατοχύρωση των ρυθμιστικών σχεδίων[19] με το ν.δ/γμα 1262/1972, το οποίο ιδρύει και το Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής ρυθμιστικών και Πολεοδομικών σχεδίων (ΕΤΕΡΠΣ)[20]. Αυτό το ν.δ/γμα ουδέποτε εφαρμόστηκε για τους ίδιους λόγους που δεν εφαρμόστηκαν και τα διάφορα ρυθμιστικά σχέδια που εκπονήθηκαν. Ταυτόχρονα, το δικτατορικό καθεστώς προχωρούσε σε αποφάσεις και μέτρα που αγνοούσαν το νομοθετικό πλαίσιο των ρυθμιστικών σχεδίων και που υποδηλώνουν την ανοχή ή ακόμη και την ευχή του κρατικού μηχανισμού για τον συγκεκριμένο τρόπο παραγωγής του δομημένου περιβάλλοντος, δηλαδή του τρόπου του «να χτίζει ο καθένας ό,τι θέλει και όπου θέλει»[21]. Τα μέτρα και οι παρεμβάσεις[22] αυτές ήταν η αύξηση υψών με τον Α.Ν. 395/1968, η πρώτη θεσμοθέτηση της οργανωμένης εκτός σχεδίου δόμηση που όμως καθιέρωσε την ελεύθερη δόμηση με τον Α.Ν.625/1968, η δυνατότητα νομιμοποίησης των αυθαιρέτων κατοικιών με τον Α.Ν. 410/1968, τα κίνητρα για ενοποίηση των οικοπέδων(κάθετη ιδιοκτησία) με το ν.δ/γμα 1024/1971, την καθιέρωση τρόπων εφαρμογής οργανωμένης δόμησης προσαρμοσμένης όμως στα συμφέροντα μεγάλων κατασκευαστικών εταιρειών και του τραπεζικού κεφαλαίου με το ν.δ/γμα 1003/1071, το ν.δ/γμα 797/1971 «περί αναγκαστικών απαλλοτιώσεων» ως απαραίτητος για την εφαρμογή του προηγούμενου, ο ΓΟΚ του 1973 που επαναλαμβάνει το περιεχόμενο των παλιότερων ΓΟΚ χωρίς να παρέχει έτσι τη δυνατότητα εκσυγχρονισμού των πολεοδομικών μορφών ανάλογα με τοπικές και γενικές ανάγκες, τη μορφολογία του εδάφους, κλπ.

Μέσα από αυτό το θεσμικό πλαίσιο δινόταν η δυνατότητα κατάτμησης της αγροτικής και περιαστικής γης σε μικρά οικόπεδα, ευνοούνταν το μικρό κεφάλαιο και ο μικρός εργολάβος και τελικά οδήγησε στη δημιουργία πλήθους αυθαίρετων παραθεριστικών κατοικιών και κατασκευαστικών συνεταιρισμών, οι οποίοι με μία έντεχνη προβολή του κοινωνικού προβλήματος της κατοικίας τα οικόπεδα νομιμοποιούνταν και εντάσσονταν στο εγκεκριμένο σχέδιο πόλεως με κάθε έλλειψη πολεοδομικής οργάνωσης[23].

Στόχος των παραπάνω μέτρων ήταν η τόνωση της οικοδομικής δραστηριότητας που πραγματικά έγινε, αλλά υποχώρησε[24] κάτω από την εντεινόμενη κρίση του οικοδομικού τομέα και τις συνεχείς αντιφάσεις του καθεστώτος(φορολογικά μέτρα του 1973) και με αποτελέσματα των μέτρων τη

δημιουργία υψηλής κλίμακας τιμών γης καθώς και την όξυνση των πολεοδομικών, χωροταξικών και περιφερειακών-αναπτυξιακών προβλημάτων της χώρας.

ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1974-1981

Η χωροταξική διάρθρωση της χώρας, μετά το '70, συνίσταται στη συνύπαρξη ενός διπολικού συστήματος και την ανάπτυξη ενός δεύτερου ολιγοπολικού συστήματος περιφερειακών αστικών κέντρων[25]. Διάρθρωση που σχηματίστηκε τόσο από τις περιφερειακές συσχετίσεις τις κοινωνικοοικονομικές αποκρυσταλλώσεις όσο και από τη συγκεκριμένη πολιτική που ακολουθήθηκε από το ΕΣΧΠ με τα ΚΕΠΑ.

Σε κοινωνικοοικονομικό επίπεδο, το βάθεμα της οικονομικής κρίσης από τη μια μεριά και η επάνοδος της Δημοκρατίας από την άλλη, οδήγησαν στο να τεθεί μετά το 1974 με ιδιαίτερη έμφαση η ανάγκη μιας διαφορετικής παρέμβασης στον αστικό και ευρύτερο χώρο που κατέληξε στη θέσπιση μιας σειράς «εκσυγχρονιστικών» χωρικών ρυθμίσεων. Θα μπορούσε, λοιπόν, κανείς να υποστηρίξει ότι από την εποχή αυτή αρχίζει να εμφανίζεται μία νέα αντίληψη[26] για το φυσικό σχεδιασμό και προγραμματισμό.

Για πρώτη φορά το Σύνταγμα του 1975 και ειδικότερα το άρθρο 24 θέτει μερικές νέες βάσεις για τις υποχρεώσεις και αρμοδιότητες του κράτους να ελέγχει την πολεοδομική ανάπτυξη, την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και διατυπώνει ορισμένες κατευθυντήριες γραμμές για τη χωροταξική και πολεοδομική πολιτική.

Εκτός από τις συνταγματικές ρυθμίσεις έχουμε και μια σειρά από νομοθετήματα και μέτρα από τα οποία μάλιστα ορισμένα προωθήθηκαν. Ετσι, ψηφίστηκε ο Ν.360/1976 «περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος» ως ο θεμελιώδης νόμος της Χωροταξίας και της προστασίας του περιβάλλοντος, με του οποίου το άρθρο 1 διαφοροποιεί το Χωροταξικό Σχέδιο και το Χωροταξικό Πρόγραμμα. Ως "Χωροταξικό Σχέδιο ορίζεται το σύνολο κειμένων και σχεδίων δια των οποίων εκφράζονται οι γενικές αρχές και κατευθύνσεις της ακολουθητέας Χωροταξικής πολιτικής στα πλαίσια των προγραμμάτων Οικονομικής και κοινωνικής Ανάπτυξης" και ως "Χωροταξικό Πρόγραμμα «το σύνολο κειμένων και σχεδίων δια των οποίων καθορίζονται οι απαιτούμενες για την εφαρμογή του Χωροταξικού Σχεδίου παρεμβάσεις ματά των φάσεων πραγματοποιήσεως και χρηματοδοτήσεως τούτων, ως και τα προς τούτο ληπτέα θεσμικά, οικονομικά και διοικητικά μέτρα"[27]. Τα είδη χωροταξικών σχεδίων είναι: το Εθνικό, το Περιφερειακό και το Ειδικό Χωροταξικό Σχέδιο και ορίζεται αρμόδιο όργανο για την έγκριση και εποπτεία εφαρμογής τους το Εθνικό συμβούλιο Χωροταξίας και περιβάλλοντος(ΕΣΧΠ). Αργότερα(το 1979), το ΕΣΧΠ αποφάσισε την οργάνωση του οικιστικού δικτύου της χώρας σε «ΚΕΠΑ - ΑΣΤΟΚ - ΑΓΡΟ»[28]. Αυτή η απόφαση για την χωροταξική οργάνωση της χώρας προέβλεπε την ταχύρρυθμη ανάπτυξη έξι αστικών κέντρων ή συμπλέγματα κέντρων(δίπολα) ως πόλεις αντίπαλες που θα αναχαίτιζαν την πληθυσμιακή συσσώρευση στην Αθήνα κατά κύριο λόγο και στην Θεσσσαλονίκη κατά δεύτερον. Καθορίζονταν, ακόμη, οι αρχές και οι κατευθύνσεις για τη σύνταξη του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Ευρύτερης Περιοχής της Πρωτεύουσας και προβλέπονταν μέτρα για την απρογραμμάτιστη δόμηση της περιοχής αυτής. Η διαδικασία που ξεκίνησε για την εφαρμογή μιας πολιτκής αποκέντρωσης με τα ΚΕΠΑ - ΑΣΤΟΚ - ΑΓΡΟ προέβλεπε διάφορα έργα και ρυθμίσεις, αλλά προϋπέθετε και κάποιο πολεοδομικό σχεδιασμό. Ετσι, εκπονήθηκαν πολλές μελέτες, στις οποίες όμως παρουσιάστηκε έντονο το πρόβλημα ύπαρξης κατευθύνσεων για την ανάπτυξη των οικιστικών περιοχών καθώς η διαδικασία υλοποίησης των ΚΕΠΑ ακολούθησε ως προς τη χωροταξική πολιτική το Ν.360/76, ενώ ως προς τη μελέτη σε τοπικό επίπεδο και επίπεδο οικιστικής περιοχής το Ν.947/79[29]. Δύο νόμοι με σαφώς διαφορετική αντίληψη[30]: ο 360 ακολουθούσε τα ίχνη του παλιού τρόπου

αντιμετώπισης χωροταξικού σχεδιασμού, ενώ ο 947 τη νέα εκσυγχρονιστική αντίληψη σε επίπεδο οικιστικής περιοχής με αποτέλεσμα το συνολικό πλαίσιο σχεδιασμού να παραμείνει περιχαρακωμένο από τις παλιότερες αντιλήψεις και αδυναμίες. Ωστόσο, οι μελέτες αυτές διακρίνονται γιατί στον τομέα «οικοδομή» στη μικρή πολεοδομική κκλίμακα εμπεριέχονται εφαρμοσμένες οι αρχές της νέας αντίληψης για το σχεδιασμό αλλά και γιατί είναι η πρώτη συστηματική απόπειρα για εφαρμογή συνολικού σχεδιασμού σε σχέση με τους περιφερειακούς στόχους της Ελλάδας καθώς και η πρώτη προσπάθεια να συνδεθεί η χωροταξική με την πολεοδομική και οικιστική πολιτική[31].

Με το Ν.446/1976 ιδρύεται η ΔΕΠΟΣ[32] ως όργανο μελέτης και εφαρμογής πολεοδομικών οικιστικών παρεμβάσεων από το δημόσιο, ενώ με το Ν.973/1979 ιδρύεται η Κτηματική Τράπεζα Δημοσίου (ΚΕΔ)[33] ως ιδιωτικός φορέας με σκοπό τη δημιουργία αποθεμάτων γης, τα οποία θα διατίθονταν στη διάθεση των αρμόδιων φορέων για την κατασκευή δημόσιων κτιρίων, έργων υποδομής, την εφαρμογή σχεδίων και προγραμμάτων Περιφερειακής, Χωροταξικής και Πολεοδομικής Πολιτικής. Υπογράφεται η Συνθήκη RAMSAR για την προστασία των περιοχών ιδιαίτερου φυσικού κάλλους και σημασίας.

Την πιο χαρακτηριστική πάντως έκφραση της νέας αντίληψης αποτελεί η ίδρυση του Υπουργείου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος(ΥΧΟΠ) με το Ν.1032/1980. Η μέχρι τότε Υπηρεσία Οικισμού του Υπουργείου Δημοσίων Εργων εντάσσεται στο νέο Υπουργείο ενώ μεταφέρονται σε αυτό και άλλες υπηρεσίες σχετικές με το αντικείμενό του. Η ίδρυση του νέου υπουργείου προσέκρουσε σε ποικίλες δυσκολίες που σχετίζονταν με τα «κεκτημένα δικαιώματα» του τότε Υπουργείου Συντονισμού και τις από παράδοση αρμοδιότητές του στον τομέα της χωροταξίας[34]. Ετσι, από τις τρεις γενικές διευθύνσεις που τυπικά υπάγονταν στο ΥΧΟΠ(δηλαδή Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος) μόνον η Γενική Διεύθυνση Οικισμού ενεργοποιήθηκε, ενώ οι άλλες δύο αντιμετώπισαν πολλές δυσκολίες γεγονός που δημιουργεί προβλήματα και στην πράξη για χωροταξικό σχεδιασμό και προγραμματισμό(π.χ. τα προβλήματα των μελετών στη χωροταξική πολιτική των ΚΕΠΑ)[35]. Ο Ν.1032/80 ακόμη, ορίζει ως Ρυθμιστικό Σχέδιο[36] το σύνολο των ρυθμίσεων για το σχεδιασμό, τις επεμβάσεις και τον έλεγχο της ανάπτυξης αστικής περιοχής σε ό,τι ανάγεται στις χρήσεις γης, την ένταση των χρήσεων αυτών, τα δίκτυα υποδομής και τα σημαντικά δημόσια έργα και ως Πολεοδομικό Σχέδιο ή Σχέδιο Πόλεως ή Ρυμοτομικό Σχέδιο[37] το εγκεκριμένο από τη διοίκηση διάγραμμα που καθορίζει με λεπτομέρεια σε κλίμακα οικισμού ή τμήματός του ή ζώνης ειδικής χρήσης ή μεμονωμένου σημείου οικισμού τις χρήσεις γης σε κάθε θέση αυτού και την έντασή τους, τους επιβαλλόμενους όρους και περιορισμούς δόμησης, τους κοινόχρηστους χώρους και την τυχόν ειδική διαρκή χρήση τους και γενικά όλα τα θέματα που προβλέπονται από τις διατάξεις του ν. δ/γματος της 17-71923 και του Ν.947/1979 «περί οικιστικών περιοχών».

Μετά το 1977 διαπιστώνεται μία πιο έντονη δραστηριοποίηση του κράτους στη λήψη αποφάσεων και μέτρων με σκοπό να δοθούν ριζικές και μακροπρόθεσμες λύσεις στα συσσωρευμένα πολεοδομικά, χωροταξικά και αναπτυξιακά προβλήματα της χώρας. Ετσι, με μια σειρά νομοθετημάτων επιδιώκεται μια μεγαλύτερη παρέμβαση στην οικιστική ανάπτυξη ή έστω σε επί μέρους τομείς της. Τα χαρακτηριστικότερα είναι:

1) Περί αυθαίρετης δόμησης[38]:

α)Ν.651/1977, ο οποίος προβλέπει εκτός από απλές κυρώσεις(διοικητικά μέτρα, πρόστιμα) σύμφωνα με τον ΓΟΚ, και επιπλέον ποινικές κυρώσεις γοα εκείνους που οικοδομούν αυθαίρετα. Η ποινή επιβάλλεται όχι μόνο στον ιδιοκτήτη του ακινήτου, αλλά και στους νομείς και κατόχους αυτού, στον εργολάβο καθώς και στον εποπτεύοντα τις εργασίες τεχνικό.

β)Ν.720/1977, ο οποίος αναφέρεται σε περιπτώσεις εξαίρεσης από την κατεδάφιση όλων των αυθαιρέτων κτιρίων, δηλαδή εκείνων που βρίσκονται εντός ή εκτός σχεδίου πόλεως καθώς και εκείνων που βρίσκονται σε οικισμούς προ του 1923. Για την εξαίρεση από την κατεδάφιση ο ιδιοκτήτης υποχρεούται να πληρώσει εισφορά, η οποία κρίθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας παράνομη κι έτσι ο νόμος δεν εφαρμόζεται. Σήμερα πλέον το όλο πρόβλημα των αυθαιρέτων κατασκευών αντιμετωπίζει ο Ν.1337/1983.

2) Δόμηση εκτός σχεδίου[39]:

α)Λοιπή Ελλάδα (πλήν Αττικής) Π.Δ/γμα 6/17-10-78, το οποίο επιβάλλει ενιαίους όρους και περιορισμούς δόμησης για όλα τα εκτός Σχεδίου Πόλεως ακίνητα πλην του Νομού Αττικής,

β)Αττική Π.Δ/γμα 5/13-12-1979, το οποίο χωρίζει όλες τις εκτός σχεεδίου περιοχές του νομού Αττικής σε δύο κατηγορίες, δηλαδή σε περιοχές Α και Β, χωρίς όμως καθοριστικά κριτήρια διαίρεσης.

γ) Η δόμηση παρά Εθνικάς, επαρχιακάς, κ.λπ. οδούς ρυθμίζεται από το π.δ/γμα 31.8.1978(ΦΕΚ 544Δ/20.10.78).

Με αυτά τα π. Δ/γματα ρυθμίζεται η ατομική εκτός σχεδίου πόλεως δόμηση. Αντίθετα, η οργανωμένη εκτός σχεδίου δόμηση ρυθμιζόταν μέχρι τότε από τον Α.Ν. 625/1979, ενώ γι αυτή την περίοδο ισχύει ο Ν.947/1979(ενεργός πολεοδομία).

3) Συντελεστής Δόμησης[40]: Ν.880/79, ο οποίος καθόρισε ως ανώτατο όριο του σ.δ. την τιμή 2,4 για ολόκληρη τη χώρα. Προβλέπει, ακόμη, το θεσμό της μεταφοράς του σ.δ. Η μεταφορά αυτή γίνεται προκειμένου να ικανοποιηθούν ορισμένες ανάγκες της πόλης και ανταποκρίνεται σε αρχιτεκτονικές και πολεοδομικές προδιαγραφές, στις απαιτήσεις εξοπλισμού ενός οικισμού και στην ανάγκη προστασίας μερικών περιοχών λόγω της ποιότητας του τοπίου της. Σε περίπτωση υπέρβασης του σ.δ. προβλέπεται καταβολή εισφοράς που ορίζεται στο 90% της αξίας της επιπλέον γης που χτίζεται κατά παρέκλιση. Προς εφαρμογή του Ν.880/79 εκδόθηκαν τα π.δ/γματα 470/79 και 510/79.

"Με το θεσμό της μεταφοράς του σ.δ. έγινε μια απόπειρα να αποσυνδεθεί η ίδια η αστική γη από το δικαίωμα εμπορικής της εκμετάλλευσης, αφού ο κάτοχος του δικαιώματος αυτού σε ένα οικόπεδο μπορεί με ορισμένες προϋποθέσεις να το μεταφέριε σε ένα άλλο οικόπεδο. Αμεση συνέπεια του θεσμού αυτού είναι ότι το κράτος μπορεί θεωρητικά να απαλλαγεί από την ανάγκη να απαλλοτριώνει για πολεοδομικές ανάγκες αφού έχει τη δυνατότητα να επιτρέπει στους ιδιοκτήτες των ακινήτων να μεταφέρουν το δικαίωμα εκμετάλλευσής τους σε κάποοιο άλλο οικόπεδο. Ο θεσμός αυτός εκφράζει καθαρά την αντίληψη του οικονομικού ρεαλισμού: αντί το κράτος να επιδιώκει να επιτύχει τους πολεοδομικούς στόχους με απαγορεύσεις και περιορισμούς προσπαθεί να προσανατολίσει τις αποφάσεις των ιδιωτών προς τους επιθυμητούς πολεοδομικούς στόχους με κίνητρα. Τέλος, η μεταφορά του σ.δ. περικλείει σε σπέρμα την προοπτική για κοινωνικοποίηση της αστικής γης γιατί το κράτος αντί να «χαρίζει» στους ιδιώτες το δικαίωμα εκμετάλλευσης των οικοπέδων τους καθε φορά που απαιτείται να αναπτυχθεί μια περιοχή, θα μπορεί να ανταλλάσει το δικαίωμα αυτό για να αποκτά τη γη που είναι απαραίτητη για τις πολεοδομικές εφαρμογές. Ωστόσο, η εφαρμογή του θεσμού αντιμετώπισε πολλές δυσκολίες γιατί δημιούργησε ποικίλες τριβές που χαρακτήριζαν την αγορά ακινήτων"[41].

4) Ν.960/79 «περί γκαράζ»[42]: επιβάλλει στον ιδιοκτήτη και γενικότερα σε αυτόν που ζητεί άδεια οικοδομής, την υποχρέωση για τη δημιουργία χώρων στάθμευσης αυτοκινήτων. Ο νόμος προσέκρουσε σε έντονες αντιδράσεις κυρίως από την πλευρά των κατασκευαστών πολυκατοικιών και τροποποιήθηκε από τον Ν.1221/1981.

5) Ν.998/79 «περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της χώρας»[43]: αποτελεί το νομοθετικό πλαίσιο των ρυθμίσεων για την προστασία των δασών κλπ, και είναι αξιοσημείωτο από πλευράς πολεοδομικού σχεδιασμού το άρθρο 49, το οποίο καθορίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις ένταξης δασών ή δασικών εκτάσεων σε οικιστικές περιοχές. Με το άρθρο αυτό βρίσκονται σε αρμονία οι παράγραφοι 3 και 4 του άρθρου 7 του ν.947/79 που αναφέρονται στις προϋποθέσεις χαρακτηρισμού μιας περιοχής ως οικιστικής όταν μέσα σε αυτήν υπάρχουν δάση ή δασικές εκτάσεις.

6) Ν.947/1979 «περί οικιστικών περιοχών»[44] με τις γνωστές καινοτομίες και άλλα θετικά στοιχεία αλλά και με τα προβλήματα και αντιδράσεις που δημιούργησε. Κατ εφαρμογή του εκδόθηκαν ορισμένα Δ/γματα, π.χ. το Π.Δ. 81/80 που αποτελεί μία προσπάθεια καθορισμού πλαισίων για τις αστικές χρήσεις και δηλώνει την πρόθεση για έλεγχο των χρήσεων γης προκειμένου να μπει φραγμός στην υπερεκμετάλλευση του χώρου.

Ο νόμος αυτός εισήγαγε καινοτομίες που επεδίωκαν να αντικαταστήσουν τον παλιό τρόπο παραγωγής του κτισμένου χώρου. Οι καινοτομίες και αλλαγές ήταν[45]:

α) Με τον παλιότερο τρόπο οι επεκτάσεις των σχεδίων γίνονταν κάτω από την πίεση δημιουργημένων καταστάσεων ή συμφερόντων χωρίς να απαιτείται η επιστημονική τεκμηρίωση της ανάγκης και της σκοπιμότητας των επεκτάσεων και χωρίς να συσχετίζεται η κάθε επέκταση με κάποιο γενικότερο σχεδιασμό της ανάπτυξης της πόλης στο σύνολό της. Αντίθετα, σύμφωνα με το νόμο 947 οι επεκτάσεις του σχεδίου ή οι αναμορφώσεις του(οι νές οικιστικές περιοχές που δημιουργούνται) οφείλουν να υπακούουν σε μια γενικότερη λογική. Η κήρυξη μιας οικιστικής περιοχής δεν μπορεί να γίνει χωρίς να υπάρχει μελέτη που να τεκμηριώνει τη σχετική απόφαση, στηριγμένη σε κάποιο ρυθμιστικό σχέδιο ή, όταν λείπει αυτό, σε ανάλυση των δεδομένων της περιοχής[46].

β) Παλιότερα η ένταξη στο σχέδιο δεν συνεπαγόταν υποχρεωτικά και την εκτέλεση των απαραίτητων έργων για την μετατροπή μιας έκτασης σε αστική γιατί δεν μπορούσαν να εξευρεθούν οι απαραίτητοι πόροι για τις αναγκαίες απαλλοτριώσεις, την κατασκευή των δικτύων κλπ. Με τον 947 το πρόβλημα αυτό λύνεται με τις εισφορές σε γη και σε χρήμα. Με αυτή τη μέθοδο τα έργα στην οικιστική περιοχή αυτονομούνται σε μεγάλο βαθμό από τον κρατικό προϋπολογισμό. Παράλληλα, η εισαγωγή των εισφορών αποτελεί μέτρο κοινωνικής δικαιοσύνης γιατί παλιότερα εξοπλίζονταν, καθώς τα έργα υποδομής εξαρτιόνταν αποκλειστικά από τον κρατικό προϋπολογισμό, πρώτα οι περιοχές των ιδιοκτητών που διέθεταν πολιτική και οικονομική ισχύ, ενώ έμεναν σε άθλια κατάσταση οι περιοχές των ασθενέστερων κοινωνικών στρωμάτων[47].

γ) Με την καθιέρωση των εισφορών περιορίζεται σημαντικά η κερδοσκοπία στα ακίνητα. Πριν, η μετατροπή μιας έκτασης σε αστική συνεπαγόταν και πολλαπλασιασμό της αξίας των ακινήτων σε αντιστάθμιση κατά κάποιο τρόπο του τεχνικού και κοινωνικού εξοπλισμού μιας οικιστικής περιοχής καθώς οι δαπάνες αυτού του εξοπλισμού εξαρτιόντουσαν από το κράτος. Ηταν τελικά μία μεταφορά πόρων(δαπάνη) από το κοινωνικό σύνολο στον ιδιοκτήτη γης, πάνω στην οποία στηριζόταν η κερδοσκοπία στα ακίνητα. Με τις εισφορές η μεταφορά αυτή περιορίζεται, αφού ο κάθε ιδιοκτήτης έχει την υποχρέωση να συμβάλλει κατά ένα μεγάλο μέρος στο κόστος για την μετατροπή της έκτασής του σε αστική. Αυτή η ανταποδοτικότητα έχει ως συνέπεια τη γενικότερη εξυγίανση του κυκλώματος των ακινήτων[48].

δ) Τέλος, ο Ν.947/79 δίνει μια σειρά από δυνατότητες για μεγαλύτερη ευελιξία στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Ετσι, πέρα από το διαφορετικό κοινωνικό και οικονομικό του περιεχόμενο αποτελεί από τεχνική πλευρά ένα πολύ πιο ευέλικτο εργαλείο[49] για άσκηση πολιτικής γης σε σύγκριση με την παλιότερη νομοθεσία καθώς εναρμονίζεται σε πολλά σημεία με άλλους νόμουθς, π.χ. με το

Ν.360/76 μέσω του ΕΣΧΠ, με το Ν.998/79, το Ν.880/79, το Ν.960/79, το Ν.973/79 μέσω της ΚΕΔ.

Οι πρώτες προσπάθειες εφαρμογής[50] του νόμου πραγματοποιήθηκαν από το πρόγραμμα παραθεριστικής κατοικίας των ευρύτερων περιοχών της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, περιοχές με τις μεγαλύτερες αστικές συγκεντρώσεις, με έντονη πίεση επέκτασης του δομημένου χώρου χωρίς σχέδιο και με έντονες κερδοσκοπικές τάσεις. Η πολιτική[51] που ακολουθήθηκε ήταν η προσφορά οργανωμένων χώρων παραθεριστικής κατοικίας με τη μορφή διαθεσίμων οικοπέδων και επιτρεπόμενου συντελεστή δόμησης, η οποία έπρεπε να είναι πολλαπλάσια των αναμενόμενων αναγκών. Η αντίληψη[52] της υπερπροσφοράς γης για δόμηση ως μέσου περιορισμού της κερδοσκοπίας αποτελεί κύριο χαρακτηριστικό της πολιτικής γης που ακοπουθήθηκε κατά την περίοδο 1978-1980.

Οι αντιδράσεις όμως που εμφανίστηκαν εμπόδισαν την εφαρμογή των προγραμμάτων οικιστικών περιοχών και οδήγησαν σε πάγωμα της εφαρμογής των ρυθμίσεων όχι μόνο του νόμου 947, αλλά και όλου του εκσυγχρονιστικού θεσμικού πλαισίου που είχε δημιουργηθεί την περίοδο αυτή. Οι αντιδράσεις αυτές προέρχονται από το γεγονός ότι το κοινωνικό περιεχόμενο της οικιστικής πολιτικής που εξέφραζε ο Ν.947/79 έθιξε το πλέγμα συμφερόντων που συνδέονται με τον κυρίαρχο τρόπο παραγωγής και λειτουργίας του αστικού χώρου[53]. Τα συμφέροντα αυτά είναι οικονομικά και πολιτικά και τα νέα στοιχεία πολιτικής που τα έθιξαν είναι ο περιορισμός της κερδοσκοπίας στα ακίνητα, η προοπτική σχεδιασμού της αστικής ανάπτυξης και η επιβολή της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας στις αποφάσεις[54].

Οι πιο έντονες αντιδράσεις προήλθαν από τα κυκλώματα της κερδοσκοπίας και καθώς η κερδοσκοπία στην Ελλάδα αφορούσε έναν ευρύτατο κύκλο που διαπερνούσε ολόκληρη την κοινωνική διαστρωμάτωση και που με πρωτοβουλία ορισμένων κινητοποιήσαν πολύ κόσμο, δημιουργήθηκε στο τέλος ένα έντονο κλίμα λαϊκής κατακραυγής προς τα μέτρα αυτά[55].

Από την άλλη, η προοπτική σχεδιασμού της αστικής ανάπτυξης και η επιβολή της διαφάνειας και αντικειμενικότητας στις αποφάσεις έθιξε πολιτικά και οικονομικά συμφέροντα. Η ασάφεια που επικρατούσε στις αποφάσεις που λαμβάνονταν για το χώρο έδινε τη δυνατότητα για πολιτικής φύσης συναλλαγές που συχνά έχουν και οικονομικά ερίσματα. Ετσι, υπάρχει περιθώριο για το πελατειακό εκλογικό σύστημα να λειτουργήσει και σε αυτό τον τομέα. Ενώ, όταν οι αποφάσεις λαμβάνονται σχεδιασμένα και με δημοκρατικές διαδικασίες το αντικείμενο της συναλλαγής εξαφανίζεται. Ετσι και σε αυτό το επίπεδο παρουσιάστηκε μια ισχυρή συσπείρωση δυνάμεων που καταπολέμησε τη νέα πολιτική[56].

Γενικά, διαπιστώνεται, ειδικότερα στα τέλη της δεκαετίας του 1970(δηλαδή την περίοδο 1978-1980) μια πρώτη τάση για αλλαγή στάσης του κράτους απέναντι στο θέμα της πολιτικής γης. Χαρακτηρίζεται από τη διάθεση να τεθεί φραγμός στην ανεξέλεγκτη εκμετάλλευση του αστικού εδάφους με μόνο κριτήριο τη μεγιστοποίηση των κερδών του κερδοσκοπικού κυκλώματος. Το κλειδί ήταν ο περιορισμός της ενσωμάτωσης στα ιδιωτικά ακίνητα αξιών που παράγονται από την κοινωνία στο σύνολό της. Η χρησιμοποίηση αυτού του πολιτικού μέσου γίνεται πραγματικότητα με όλο το παραπάνω θεσμικό πλαίσιο, αλλά κυρίως με τους νόμους που προκάλεσαν και τις πιο έντονες αντιδράσεις: τον Ν.947/79, Ν.880/79 και τον Ν.960/79.

Συμπερασματικά, με τα νέα νομοθετήματα υπήρξε ένα σχετικό πάγωμα του παλαιότερου θεσμικού πλαισίου (του Ν.Δ. του 1923) που ήταν σαφώς «ευνοϊκότερο» για μια ταχύρρυθμη και σχετικά ανεξέλεγκτη πολεοδομική και οικοδομική ανάπτυξη. Ετσι, το νομοθετικό πλαίσιο αυτής της περιόδου ναι μεν έδρασε ανασταλτικά στον τομέα της οικοδομής που συνέπεσε και με την

οικονομική κρίση, παράλληλα όμως βελτίωσε και τις προϋποθέσεις για ριζικότερη πολεοδομική-επέμβαση.

Οι ευνοϊκές αυτές προϋποθέσεις τελικά δεν αξιοποιήθηκαν γιατί οι εκσυγχρονιστικές ρυθμίσεις είχαν πολιτικό κόστος και δημιούργησαν αναταραχή στις υπάρχουσες δομές της παραγωγής επιφέροντας τις αντιδράσεις μικρών και μεγάλων ιδιοκτητών της γης. Εν όψει των εκλογών τον Οκτώμβριο του 1981, η πολιτική εξουσία προέβησε σε πάγωμα των εκσυγχρονιστικών προσπαθειών με αποκορύφωμα την ομόφωνη απόφαση της Βουλής των Ελλήνων να ενταχθούν στα σχέδια πόλεως όλες οι πυκνοδομημένες περιοχές πρώτης κατοικίας χωρίς εισφορά σε γη και με ελάχιστη καταβολή χρημάτων, κάτι που ήταν αντίθετο με τις μελέτες που έγιναν και κατ εξαίρεση από τους νόμους[57]!

ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1981-1996

Με τη νέα πολιτική εξουσία (ΠΑΣΟΚ) στο προσκήνιο ανεστάλησαν σημαντικά έργα(όπως το μετρό και το αεροδρόμιο των Σπάτων) στα πλαίσια του επανελέγχου της μέχρι τότε ασκούμενης πολιτικής, ενώ άρχισε η αναθεώρηση του πολεοδομικού θεσμικού πλαισίου και της στρατηγικής για τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό στα πλαίσια της νέας αντίληψης για το σχεδιασμό του χώρου που είχε αρχίσει ήδη να διαμορφώνεται κατά την προηγούμενη περίοδο. Η νέα αντίληψη[58] απορρίπτει τον καθολικό ορθολογικό σχεδιασμό και υιοθετεί την αρχή των «σταδιακών προσεγγίσεων» με βάση την οποία ο σχεδιασμός οφείλει να κινείται ταυτόχρονα σε διάφορα επίπεδα και κλίμακες που καθορίζονται κάθε φορά από την ιεράρχηση των αναγκών για παρέμβαση από τη μια, και από εσωτερικές ανάγκες του σχεδιασμού από την άλλη. Το σύστημα της ιεραρχικής εξάρτησης των διαφόρων κλιμάκων αντικαταστάται από ένα ευέλικτο σύστημα εξαρτήσεων που χαρακτηρίζεται από συνεχείς αντιδράσεις ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα. Ο καθορισμός «πλαισίων» αντί των παραδοσιακών σχεδίων επιτρέπει τη συνεχή προσαρμογή στις αλλαγές της πραγματικότητας και την ανατροφοδότηση των στοιχείων και δεδομένων του σχεδιασμού. Σε κοινωνικοπολιτικό επίπεδο εισάγεται η συμμετοχική διαδικασία, ενώ σε οργανωτικό-διοικητικό επίπεδο τίθεται το ζήτημα της αποκέντρωσης[59]. Γενικά, τα κύρια χαρακτηριστικά της νέας πολιτικής για το χώρο είναι: η επιδίωξη της σφαιρικότητας, η πρακτικότητα, ο εκσυγχρονισμός, η εισαγωγή του ρεαλισμού στις σχέσεις κοινωνίας και κράτους που στον οικονομικό τομέα εκφράστηκε με την παροχή κινήτρων και αντικινήτρων για προσανατολισμό των αποφάσεων και στον κοινωνικό τομέα με την εισαγωγή των συμμετοχικών διαδικασιών. Η έμφαση δόθηκε σε τρεις τομείς παρέμβασης: στο σχεδιασμό της αστικής ανάπτυξης, στην πολιτική γης και στα σχέδια άμεσης δράσης ως απόπειρες προσπαθειών που αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο δράσεων[60]. Ενας τέταρτος τομέας που πήρε ιδιαίτερη έμφαση αφορά στην αναδιοργάνωση των υπηρεσιών καθώς και του διοικητικού συστήματος για την εξασφάλιση του συντονισμού των ενεργειών των δημοσίων φορέων του σχεδιασμού και εφαρμογής.

Ετσι, στα παραπάνω πλαίσια, ψηφίστηκε ο Ν.1337/1983 που εστιάζεται κυρίως σε επεκτάσεις των σχεδίων πόλεων και σε διαδικασίες νομιμοποίησης αυθαιρέτων. Ξεκίνησε από το ΥΧΟΠ μια σειρά προσπαθειών ανάλυσης και οργάνωσης του χώρου (χωροταξικά νόμων, παραδοσιακοί οικισμοί, οικισμοί προ του 1923) και μια προσπάθεια οργάνωσης των μελετών (προδιαγραφές, πρότυπα, κλπ). Εκπονήθηκε ένας μεγάλος αριθμός μελετών σε όλη τη χώρα και προγραμματίστηκαν νέες διαδικασίες για ειδικούς τομείς, όπως π.χ. την προστασία της παράκτιας ζώνης, την αντισεισμική πολεοδομική πολιτική, τα δίκτυα υποδομής των οικισμών, κ.α.

Πιο ολοκληρωμένα, το θεσμικό πλαίσιο του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού γι αυτή την περίοδο συγκροτείται από τα εξής:

1) Ν.1337/1983 «περί οικιστικών περιοχών»[61].
Ο νέος οικιστικός νόμος επιβάλλει ο πολεοδομικός σχεδιασμός της περιοχής επέκτασης να γίνεται κατά πολεοδμικές ενότητες και σε δύο φάσεις. Ετσι, οι μελέτες που προβλέπει ο νόμος είναι δύο: το Γενικό Πολεοδμικό Σχέδιο (ΓΠΣ) και η πολεοδομική μελέτη. Το ΓΠΣ μπορεί να συσχετιστεί με τη «γενική μελέτη οικιστικής ανάπτυξης ή αναμόρφωσης» του Ν.947/79 και καλύπτει όλες τις πολεοδομημένες και τις προς πολεοδόμηση περιοχές ενός τουλάχιστο Δήμου ή Κοινότητας. Προσεγγίζει κατά πού μια ρυθμιστική μελέτη, ωστόσο ο νόμος δεν απαιτεί μία έστω στοιχειώδη χωροταξική συσχέτιση και δεν ζητείται επισήμανση αναπτυξιακών και προγραμματικών μεγεθών και επιλογών που θα επηρεάσουν την κοινωικοοικονομική υ[πόσταση της πόλης. Είναι όμως σημαντικό ένα καινούργιο στοιχείο: η συμμετοχή των ενδιαφερομένων πολιτών και των σχετιζόμενων διοικητικών υπηρεσιών και δημόσιων φορέων στις φάσεις σύνταξης και έγκρισξης της μελέτης.

Η πολεοδομική μελέτη αναφέρεται στο χώρο των εντάξεων ή επεκτάσεων, είναι λεπτομερέστερη από το ΓΠΣ και μπορεί να παραλληλιστεί με το γνωστο ρυμοτομικό σχέδιο. Ομως, τα αρκετά πρόσθετα στοιχεία (ύπαρξη κτηματογραφικών διαγραμμάτων, προγράμματα κοινωνικής και τεχνικής υποδομής, δυνατότητα έγκρισης στεγαστικών προγραμμάτων ενεργού πολεοδομίας, φροντίδα για λειτουργική οργάνωση του κοινωνικού πυρήνα των πολεοδομικών ενοτήτων, για διευθέτηση του κυκλοφοριακού δικτύου, για τη χρήση, το σχεδιασμό και τη διασύνδεση των κοινόχρηστων και ακάλυπτων χώρων, επιμερίζει τις εισφορές γης όλων των ιδιοκτησιών που βρίσκονται στην περιοχή, κ.α.) είναι αυτά που τη διακρίνουν από το απλό ρυμοτομικό σχέδιο.

Για την ανάπλαση των προβληματικών περιοχών ο νόμος προβλέπει το θεσμό των Ζωνών Ειδικής Ενίσχυσης (ΖΕΕ), όπου το Δημόσιο διοχετεύει κατά προτεραιότητα στεγαστικά δάνεια ή ενισχύσεις ή αναλαμβάνει προγράμματα, ενώ για την ανάπλαση των κεντρικών περιοχών των πολεοδομικών ενοτήτων προβλέπει τον θεσμό των Ζωνών Ειδικών Κινήτρων (ΖΕΚ), όπου καθιερώνονται ειδικά χρηματοδοτικά και πολεοδομικά κίνητρα για την ενίσχυση εγκαταστάσεων αναψηχής, ψηχαγωγίας, πολιτιστικών λειτουργιών, κλπ. Οι θεσμοί των Ζωνών Ενεργού Πολεοδομίας (ΖΕΠ) και Αστικού Αναδασμού (ΖΑΑ) που είχε καθορίσει ο Ν.947/79 διατηρούνται από τον νέο οικιστικό νόμο, ο οποίος τροποποιεί ορισμένες διαδικασίες υποβοηθώντας τη ΔΕΠΟΣ, τους ΟΤΑ και άλλους δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς να συγκροτούν εταιρείες μικτής οικονομίας για την προώθηση σχετικπων προγραμμάτων. Σημαντικές είναι οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ), οι οποίες είναι οι περιοχές γύρω από τις πόλεις (περιαστικές) καθώς και αυτές κατά μήκος των ακτών όπου γίνεται αυστηρός έλεγχος χρήσης γης και εξασφαλίζεται η μη κατάτμησή της με ποινικές πειθαρχικές και διοικητικές κυρώσεις.

Καινοτομία του νόμου αποτελεί η σύσταση της Πολεοδομικής επιτροπής Γειτονιάς (ΠΕΓ) που είναι συμβουλευτικό όργανο για τα πολεοδομικά και λειτουργικά προβλήματα της γειτονιάς. Κοινωνικοποιείται μέρος του συντελεστή δόμησης[62]. Οι εισφορές των ιδιοκτησιών σε γη διαφοροποιούνται από το Ν.947/79: αντί των ενιαίων ποσοστών εισφορών γης ο νέος νόμος εισάγει την προοδευτική κλίμακα ποσοστών ανάλογα με το μέγεθος των ιδιοκτησιών για τις αραιοδομημένες ή αδόμητες περιοχές επκτάσεων κι όχι τις πυκνοδομημένες, ενώ η προοδευτική κλίμακα εισφορών σε χρήμα είναι ίδια για όλες τις ιδιοκτησίες που περιλαμβάνονται στις περιοχές επεκτάσεων ή εντάξεων.

2) Σε χωροταξικό επίπεδο, εκδηλώνονται νέες πολιτικές κατευθύνσεις[63] για την αναδιοργάνωση του οικιστικού δικτύου της χώρας από τον τότε Υπουργό ΧΟΠ Αντ. Τρίτση. Η βασική πολιτική θέση είναι ότι πρέπει να καταπολεμηθεί και η μονοκεντρική ή διπολική ανάπτυξη, και η ολιγοπολική τύπου ΚΕΠΑ αναδιοργάνωση, αλλά και οι μικροί οικισμοί της υπαίθρου παρά τη μείωση του πληθυσμού τους.

Η διάρθρωση ενός νέου χωροταξικού προτύπου προέρχεται από το γεγονός ότι δίπλα στο ολιγοπολικό σύστημα συγχρόνως αρχίζει να εντείνεται η τοπική σε επίπεδο νομού επιρροή των αστικών κέντρων-εδρών των νομών και αρχίζει να διαμορφώνεται ένα σύστημα επάλληλων ακτικνικών σχέσεων του αγροτικού και ημιαστικού δικτύου οικισμών προς τα αστικά κέντρα των νομών, των τελευταίων από τα περιφερειακά κέντρα, και των τελευταίων από το δίπολο Πρωτεύουσας-Θεσσαλονίκης στο οποίο βέβαια η πρώτη εξακολουθεί να διατηρεί μια συνολική επιρροή στο σύνολο του οικιστικού δικτύου[64]. Ετσι, οι νέες πολιτικές κατευθύνσεις έρχονται κατά κάποιο τρόπο να ενισχύσουν και να σταθεροποιήσουν το νέο χωροταξικό πρότυπο το οποίο αφορά σε ένα ιεραρχημένο, αλλά έντονα πολυκεντρικό σύστημα σύμφωνα με το οποίο ο οικιστικός ιστός διακρίνεται στις ακόλουθες κατηγορίες[65]:

α) Η ευρύτερη περιφέρεια της πρωτεύουσας (Νομός Αττικής).
β) Οι πόλεις κέντρα υπέρμετρης αστικής συγκέντρωσης. Πρόκειται για αστικά κέντρα που λειτουργούν κατά το πρότυπο της Αθήνας (Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Λάρισα, Ηράκλειο).
γ) Οι μεγάλες πόλεις του επαρχιακού χώρου (π.χ. Καβάλα, Βόλος, κλπ.).
δ) Το βασικό αστικό σύστημα της χώρας που αποτελείται από τις πρωτεύουσες όλων σχεδόν των Νομών (π.χ. Χανιά, Τρίκαλα, κλπ.).
ε) Το δευτερεύον αστικό σύστημα της χώρας, δηλαδή οι μικρές επαρχιακές πόλεις (π.χ. στο σύστημα του νομού Λάρισας είναι ο Τύρναβος και η Ελασσώνα).
στ) Η «ανοιχτή πόλη» της επαρχίας, δηλαδή ομάδες χωριών οργανωμένες γύρω από ένα μεγαλύτερο οικισμό (π.χ. κωμόπολη), ο οποίος θα είναι ο βασικός υποδοχέας του κοινωνικού εξοπλισμού. Ετσι τα γύρω χωριά γίνονται ένα είδος αστικών ζωντανών προαστίων.

Για την υποστήριξη της παραπάνω πολιτικής εφαρμόστηκε προσπάθεια αναδιοργάνωσης στην όλη διοικητική και οργανωτική δομή του δημόσιου τομέα και φυσικά μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ, προσπάθεια που συνεχίζεται ακόμη και σήμερα με τη θεσμοθέτηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

3) Στα πλαίσια του χωροταξικού προτύπου για πολυκεντρική οικιστική δομή αλλά και σε εναρμόνιση του θεσμικού πλαισίου του Ν.1337/83 εντάσσεται η Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης(ΕΠΑ)[66].

Η ΕΠΑ αποτελεί την πιο μαζική και ταυτόχρονη ανάθεση πολεοδομικών και τοπογραφικών μελετών που έγινε ποτέ στην Ελλάδα. Περίπου 3.000 μελετητές ανέλαβαν να μελετήσουν 422 πόλεις και οικισμούς διεσπαρμένους σε όλο τον εθνικό χώρο. Εκπονήθηκαν, έτσι, εκτός από τοπογραφήσεις και κτηματογραφήσεις, και πλήθος ΓΠΣ και ΠΜΕ/Α.

Στους μηχανισμούς της ΕΠΑ εντάσσεται και ο σχεδιασμός της; πρωτεύουσας. Εκπονούνται, λοιπόν, ΓΠΣ για 24 ομάδες δήμων και κοινοτήτων καθώς και ΠΜ για μικρότερες ενότητες. Λόγω της ανάγκης συνολικής θεώρησης της ευρύτερης περιοχής πρωτεύουσας αποφασίστηκε η σύνταξη ενός Δομικού Σχεδίου που αποτέλεσε το ΡΣΑ 1983 που αργότερα με ορισμένες προσθήκες και μικρομεταβολές αποτέλεσε το ΡΣΑ 1985.

4) Θεσμοθετείται το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας και συγκροτείται ο Οργανισμός Αθήνας με το Ν.1515/1985 καθώς και το Ρυθμιστικό Σχέδιο Θεσσαλονίκης με το Ν.1561/1985. Τροποποιήσεις και συμπληρώσεις του Ν.1515/85 έγιναν αργότερα με τα εξής νομοθετήματα: Ν.1561/85, Ν.1622/86, Ν.1650/86, Ν.1955/91, Ν.2052/92, Δ.Ν.2300/92 και Π.Δ.471/91.

5) Ν.1577/1985 «περί ΓΟΚ»[67]

Ο νέος ΓΟΚ καταργεί τα οικοδομικά συστήματα και αντ αυτών προδιαγράφει τον τρόπο δόμησης και τη θέση του κτιρίου στο οικόπεδο με τέτοιο τρόπο ώστε να «λύνονται» τα χέρια σε έναν προικισμένο αρχιτέκτονα να δημιουργήσει αξιόλογο έργο, αλλά παράλληλα να «λύνονται τα χέρια» και στη μεγάλη μάζα ιδιοκτητών και κατασκευαστών για μια αντιπολεοδομική και αντικοινωνική οικοδομική «ανάπτυξη». Υπάρχουν και άλλες προβληματικές ρυθμίσεις όπως λ.χ. σχετικά με το θεσμό των ημιυπαίθριων χώρων που εύκολα οδηγεί σε καταστρατηγήσεις ως προς το σ.δ. Γενικά, σε πολλά σημεία του ΓΟΚ διαβλέπεται η τάση να βοηθηθεί ο κατασκευαστής, ο ιδιοκτήτης ή και αργότερα ο ένοικος άμεσα ή έμμεσα, ρητά ή σιωπηρά, νόμιμα ή αυθαίρετα, στο να προσαυξήσει ουσιαστικά το σ.δ. που ισχύει. Ωστόσο, ο νέος ΓΟΚ περιλαμβάνει και ορισμένες θετικές και μάλιστα πρωτοποριακές διατάξεις όπως οι ρυθμίσεις για παραχώρηση σε κοινή χρήση ακάλυπτων χώρων, οι διατάξεις για το ενεργό οικοδομικό τετράγωνο που υποβοηθούν τη διαδικασία ανάπλασής του κι ακόμα οι ειδικές διατάξεις για τα χαμηλά κτίρια.

6) Με το π.δ/γμα 2/13.3.1981 όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από τα π.δ/γματα της 19/28.8.81 και 30.3/14.4.83 ρυθμίζεται η δόμηση σε οικισμιούς[68] που υπάρχουν πριν το 1923 και που δεν έχουν εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο.

7) Με το π.δ/γμα 6/23.12.1982 καθορίζονται οι όροι και περιορισμοί δόμησης για τους οικσιμούς[69] που έχουν πληθυσμό λιγότερο από 500 κατοίκους και που οριοθετούνται στην περιοχή σε ακτίνα 800 μέτρων αςπό το κέντρο. Αυτοί οι οικισμοί θα πρέπει να μην είναι παραδοσιακοί, ούτε παραλιακοί, ούτε πόλοι τουριστικού ενδιαφέροντος, ούτε τέλος περιαστικοί. Επίσης, θα πρέπει να μην έχουν εγκεκριμένο σχέδιο πόλεως.

8) Με το το π.δ/γμα 24.4.1985 καθορίζονται τα όρια και οι όροι δόμησης των οικισμών[70] της χώρας μέχρι 2000 κατοίκους. Το π.δ/γμα συμπληρώθηκε με το π.δ/γμα 20.8.85 με θέμα την πολεοδόμηση κατ επέκταση οικισμών της χώρας μέχρι 2000 κατοίκους.

9) Σχετικά με τη δόμηση εκτός Σχεδίου Πόλεως[71] οι σχετικές διατάξεις του π.δ/γματος 6.10.1978 τροποποιήθηκαν με τα π.δ/γματα 24-4/3.5.83 (ΦΕΚ 181Δ), 20/30.8.85(ΦΕΚ 414Δ) και 254/16.5.89 (ΦΕΚ 293Δ), αλλά κυρίως με το π.δ/γμα 24.5.85, με κύριο στόχο την επίτευξη ενός συστηματικότερου ελέγχου της εκτός σχεδίου δόμησης και την εναρμόνιση με το νέο θεσμό των Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) του Ν.1337/83.

Ακόμη, υπάρχει το γενικής ισχύος διάταγμα ΦΕΚ 61Δ/1988 για τις περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως, το οποίο διέπει την έγκριση και δόμηση όλων των μορφών τουριστικών εγκαταστάσεων σε όλη τη χώρα. Τέλος, για τη δόμηση παρά επαρχιακάς, εθνικάς, κ.λπ. οδούς εκδόθηκε το π.δ/γμα 146Δ/2.9.93(343ΦΕΚ).

Παρά τις προσπάθειες ελέγχου, όμως, η εκτός σχεδίου δόμηση δεν έχει ακόμη συνδυαστεί με τον σχεδιασμό χρήσεων γης και η ασκούμενη πολιτική στον εκτός σχεδίου χώρο ακολουθεί και εφαρμόζει το "εκτατικό πρότυπο" εξωαστικής χωροθέτησης δραστηριοτήτων αστικού χαρακτήρα οδηγώντας σε σημαντική

αλλοίωση των φυσικών πόρων καθώς καταλαμβάνει περισσότερη γεωγραφική έκταση[72].

10) Με το π.δ/γμα 16.8.85 καθορίζονται οι όροι πολεοδόμησης δεύτερης κατοικίας μέσα στις ΖΟΕ[73].

11) Με το π.δ/γμα 29.1.85 τροποποιήθηκαν οι ρυθμίσεις σχετικά με την έκδοση οικοδομικών αδειών[74].

12) Το 1985 το Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΥΧΟΠ) μετονομάστηκε σε Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Εργων (ΥΠΕΧΩΔΕ) με το Ν.1558/85, στο οποίο τελικώς συγκεντρώθηκαν οι αρμοδιότητες του χωροταξικού σχεδιασμού και προστασίας του περιβάλλοντος πλην εκείνων του εθνικού επιπέδου που διατήρησε το ΥΠΕΘΟ. Γι αυτό και το ΥΠΕΧΩΔΕ μέχρι σήμερα παρέμεινε στο επίπεδο καθορισμού σχεδίων χρήσεων εδάφους, όρων και περιορισμών δόμησης, χωρίς ή με ελάχιστες δυνατότητες να ελέγξει το σκέλος των επενδύσεων και χρηματοδοτήσεων που αφορούν στις συγκεκριμένες χρήσεις, χωρίς να μπορεί να επηρεάσει την πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, τα μέσα και τρόπους εφαρμογής αυτής και τελικά τη διαχείριση του εδάφους[75].

13) Με το Ν.1650/1986 αποχωρίζεται το σκέλος της προστασίας του περιβάλλοντος από το Ν.360/76[76], ο οποίος σημειωτέον κατέστη ανενεργός.

14) Από το 1988 ξεκίνησε, μέσα στα πλαίσια του Ν.1337/83 με βάση τη διαδικασία ΖΟΕ, η εκπόνηση 13 Ειδικών Χωροταξικών Μελετών (ΕΧΜ)[77] για ορισμένες ευαίσθητες περιοχές. Εντεκα από αυτές τις ΕΧΜ εντάχθηκαν στο κοινοτικό πρόγραμμα ENVIREG, που μαζί με τις μελέτες από τη Διεύθυνση Χωροταξίας ολοκληρώνεται η μελέτη του νησιώτικου χώρου και της παράκτιας ζώνης. Σημαντικό ποσοστό αυτών των μελετών παραμένουν αθεσμοθέτητες ή και ημιτελείς και οι λίγες ρυθμίσεις που θεσμοθετούνται είναι ανεπαρκείς ώστε τελικά να οδηγούν στο αποτέλεσμα της αναπαραγωγής της εκτός σχεδίου δόμησης[78].

15) Συστάθηκε Οργανισμός Κτηματολογίου[79] και Χαρτογραφήσεων Ελλάδας με το Ν.1647/1986 για τη δημιουργία Εθνικού Κτηματολογίου, ως προϋπόθεση για τον ακριβή καθορισμό και έλεγχο των χρήσεων εδάφους και ως όρος απαραίτητος για μία οργανωμένη και ελεγχόμενη πολιτική γης. Ο οργανισμός Κτηματολογίου αποτελεί ΝΠΔΔ και εποπτεύεται από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ.

16) Ρυθμίζεται το ζήτημα της ιδιωτικής πολεοδόμησης[80] με το Ν. 1947/1991.

Στο διάστημα '82-'89 πάρθηκαν μια σειρά από μέτρα που οριοθετούν την κυβερνητική πρακτική αυτής της περιόδου στο ζήτημα της αποκέντρωσης του σχεδιασμού και ειδικότερα του χωροταξικού σχεδιασμού, όπως:

- Μεταβιβάστηκαν μια σειρά αρμοδιότητες για τοπικά ζητήματα από τις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων στους νομάρχες και τις περιφερειακές ή νομαρχιακές υπηρεσίες. Δόθηκαν αυξημένες πολεοδομικές αρμοδιότητες στους νομάρχες[81] με το Ν.1512/85, Ν.1577/85, το π.δ/γμα 183/86 και το π.δ/γμα 24-4/14-5-85. Σε περιφερειακό επίπεδο[82], δεν παρέχεται καμμία πολεοδομική αρμοδιότητα στο Περιφερειακό Συμβούλιο και τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Σύμφωνα με τον Ν.1622/86 το Περιφερειακό Συμβούλιο ασκεί

αρμοδιότητες που αφορούν την έγκριση του ενιαίου προγράμματος του Συμβουλίου Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προγράμματος της Περιοχής Αθηνών, το οποίο όμως Συμβούλιο καταργήθηκε.

- Μεταφέρθηκαν ορισμένες αρμοδιότητες στην τοπική αυτοδιοίκηση ιδιαίτερα στους τομείς των τεχνικών υποδομών και του κοινωνικού εξοπλισμού[83]. Με το Ν.1337/83, την απόφαση ΥΠΕΧΩΔΕ 46306/2265/87 δίνεται η δυνατότητα χορήγησης οικοδομικών αδειών από δημάρχους και προέδρους κοινοτήτων, ενώ όσον αφορά τον πολεοδομικό και ακόμη περισσότερο τον χωροταξικό σχεδιασμό οι ΟΤΑ έχουν γνωμοδοτικές μόνο αρμοδιότητες[84]. Θεσμοθετήθηκαν οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων, στους οποίους δόθηκαν μια σειρά αρμοδιότητες παρέμβασης στην τοπική ανάπτυξη, αλλά και πολλές αναπτυξιακές δυνατότητες, όπως ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων, τα αυξημένα κίνητρα για σύσταση δημοτικών επιχειρήσεων, καθώς βέβαια και η δημιουργία αναπτυξιακών συνδέσμων με το Ν.1416/1984.

- Θεσμοθετήθηκε η συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στις κοινωνικοποιημένες επιχειρήσεις καθώς και τα νομαρχιακά συμβούλια. Ζητήθηκε η γνώμη των τοπικών και νομαρχιακών φορέων για τη σύνταξη των προγραμμάτων ανάποτυξης κάθε νομού, τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια, κλπ.

- Προβλέφθηκε η δημιουργία Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και για τους ΟΤΑ η δημιουργία νέων δήμων προκειμένου να συνενωθούν οι μικρές κοινότητες με το Ν.1622/86.

Στο διάστημα 1989-'92 η κατανομή αρμοδιοτήτων σχεδιασμού ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση δεν άλλαξε ουσιαστικά. Αν και η θεσμοθέτηση οργάνων Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης (Ν.1622/86) τελικώς δεν προχώρησε στην πράξη, ωστόσο βελτιώθηκε η λειτουργία των οργάνων περιφερειακού επιπέδου και δραστηριοποιήθηκαν οι ΟΤΑ και οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι σε ζητήματα τοπικής ανάπτυξης: διαμορφώνουν Τοπικά Αναπτυξιακά Προγράμματα και δραστηριοποιούνται για την εφαρμογή τους.

Τα μέτρα αποκέντρωσης σχεδιασμού στη δεκαετία του '80 συνιστούν αναμφισβήτητα επιμέρους βελτιώσεις. Ομως, το γενικό πλαίσιο περιεχομένου και διαδικασιών του χωροταξικού σχεδιασμού που διαμορφώθηκε παρουσιάζει αδυναμίες[85], η κύρια από τις οποίες είναι η «τομεακή» αντίληψη για το χωροταξικό σχεδιασμό και προγραμματισμό που κυριάρχησε στις αρμόδιες υπηρεσίες και που τον υποβαθμίζει ως ένα βαθμό σε «προβολή στο χώρο» των τομεακών προγραμμάτων[86].

Από το 1992 και μετά, οι εξελίξεις στην οργάνωση του διοικητικού συστήματος της χώρας το 1994 επιφέρουν σημαντικές επιπτώσεις στο χωροταξικό σχεδιασμό και προγραμματισμό καθώς και στον οικονομικό προγραμματισμό και ανάπτυξη. Παράλληλα, αρχίζει μία ακόμη προσπάθεια εναρμονισμού των διοικητικών και εδαφικών ενοτήτων με τα προβλήματα του χώρου. Ετσι, ψηφίζονται οι νόμοι:

- Ν.2218/1994 με τον οποίο ιδρύεται η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και υλοποιούνται οι πρώτες εκλογές για τους Νομάρχες. Με τον ίδιο νόμο θεσμοθετούνται τα Συμβούλια Περιοχής με τα οποία οριοθετούνται νέες ανθρωπογεωγραφικές ενότητες σε πρωτοβάθμιο επίπεδο και ασκούν βασικές αρμοδιότητες σχεδιασμού και προγραμματισμού, κτηματολογίου, διαχείρισης προγραμμάτων δημοσίων πόρων και πόρων Ευρωπαϊκής Ενωσης.

- Ν.2240/94 με τον οποίο θεσμοθετείται ο Περιφερειακός Διευθυντής, συνίσταται Περιφερειακό Ταμείο σε κάθε περιφέρεια και γενικώς ενισχύεται η Περιφέρεια ως ενιαία οργανική και διοικητική μονάδα.

- Ν.2307/95»προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας ΥΠΕΣ στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».

Η νέα διοικητική οργάνωση που προκύπτει από τους παραπανω νόμους επηρεάζει αποφασιστικά τη χωρική κατανομή αρμοδιοτήτων και τα διάφορα

επίπεδα προγραμματισμού καθώς μπαίνουν σοβαρά ζητήματα επιτελικού και εκτελεστικού σχεδιασμού σε σχέση με τις διαδικασίες αποκέντρωσης που επιχειρούνται, αποσυνδέοντας το χωροταξικό σχεδιασμό και προγραμματισμό από την «τομεακή» αντίληψη, περνόντας πλέον σε «οριζόντιες σχέσεις» όπου η μικρή χωρική κλίμακα μπορεί να παίξει έναν ενεργό, αναπτυξιακό ρόλο κι όχι απλά «διαχειριστικό».

Σε ένα επίπεδο πιο πάνω από το εθνικό, οι γενικότερες ανακατατάξεις και αναδιαρθρώσεις στον διεθνή και ευρωπαϊκό χώρο σηματοδοτούν μια Νέα Ευρωπαϊκή Χωροταξία αντί των εθνικών χωροταξικών πολιτικών και με βασικές αρχές την αειφορία, τη βιώσιμη ανάπτυξη, την επικουρικότητα.

Διαμορφώνεται πλέον στη δεκαετία του '90 ένα νέο πλαίσιο άσκησης χωροταξικής πολιτικής, όπου η χωροταξία αναδύεται ως ένα νέου τύπου πεδίο σύνθεσης ρυθμίσεων και πολιτικών, οι οποίες εντάσσονται σε ένα νέο πρότυπο ανάπτυξης που εκτός από την οικονομική μεγέθυνση και την κοινωνική δικαιοσύνη επιδιώκει ταυτόχρονα και ισότιμα την προστασία του περιβάλλοντος και την αναβάθμιση της ποιότητας της ζωής. Η προώθηση αυτού του προτύπου της «αειφόρου ανάπτυξης» αποτελεί ακόμη ένα άγνωστο πεδίο και δεν είναι ένα γνωστό σύστημα a-priori επιλογών καθώς διαμορφώνεται και συγκροτείται κοινωνικά. Γι αυτό και η πρόκληση είναι μεγάλη στο να προσδιοριστούν και να αναζητηθούν νέα περιεχόμενα της χωροταξικής πολιτικής στα πλαίσια της νέας Ευρώπης.

2.2. ΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥΣ ΣΤΗ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ.

Οι φορείς άσκησης χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής θα εξεταστούν ως προς τα εξής επίπεδα:

1) Κεντρικό επίπεδο
2) Περιφερειακό επίπεδο
3) Τοπικό επίπεδο
4) Προγραμματικό/Τομεακό επίπεδο(άλλοι φορείς)

2.2.1. Κεντρικό Επίπεδο.

1) Σε κεντρικό επίπεδο, ο κύριος φορέας άσκησης του «φυσικού» σχεδιασμού και προγραμματισμού σύμφωνα με το Ν. 1558/1985 είναι το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ: Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος, Γενική Δ/νση Χωροταξίας, Γενική Δ/νση Δημοσίων Εργων)[87].

Η Γενική Δ/νση Χωροταξίας του Υπουργείου είναι αρμόδια για τα Περιφερειακά και Ειδικά Χωροταξικά Σχέδια και Προγράμματα. Ειδικότερα, είναι αρμόδια[88]:

α) Για τη σύνταξη, συμπλήρωση, τροποποίηση ή αναθεώρηση και τη μέριμνα για την έγκριση και εφαρμογή Περιφερειακών και Ειδικών Χωροταξικών Σχεδίων καθώς και για την εποπτεία και παρακολούθηση της εφαρμογής τους από άλλους αρμόδιους φορείς.

β) για τη σύνταξη, συμπλήρωση, τροποίηση ή αναθεώρηση Περιφερειακών και ειδικών Χωροταξικών Προγραμμάτων στα πλαίσια των Περιφερειακών και Ειδικών Προγραμμάτων Οικονομικής και Κοινωνικής ανάπτυξης που καταρτίζονται από το ΥΠΕΘΟ, για τη μέριμνα έγκρισης και εφαρμογής τους καθώς και για την εποπτεία και παρακολούθηση της εφαρμογής τους από άλλους αρμόδιους φορείς.

γ) Για τη χρηματοδότηση και εκπόνηση μελετών περιφερειακών και ειδικών χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων καθώς και την παρακολούθηση της εκπόνησης και αξιολόγησής τους.

Οσον αφορά την πολεοδομική πολιτική[89], έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα για την χάραξη και εφαρμογή οικιστικής και πολεοδομικής πολιτικής, την εκπόνηση οικιστικών και λοιπών σχεδίων και προγραμμάτων. Επίσης, είναι αρμόδιο για την εισήγηση προς την Οικονομική και Νομισματική Επιτροπή, όσον αφορά την ακολουθητέα στεγαστική πολιτική για την εφαρμογή των πιο πάνω προγραμμάτων και το συντονισμό των ειδικών προγραμμάτων των επιμέρους φορέων. Τέλος, είναι αρμόδιο για την κατάρτιση και εφαρμογή των προγραμμάτων χαρτογραφήσεων και κτηματολογίου.

Η Γενική Δ/νση Δημοσίων Εργων έχει τις αρμοδιότητες που είχε το Υπουργείο Δημοσίων Εργων(ΥΔΕ), το οποίο καταργήθηκε με τον Ν.1558/85 και οι αρμοδιότητές του μεταφέρθηκαν στο ΥΠΕΧΩΔΕ. Ετσι, ως επιπλέον αρμοδιότητες του Υπουργείου είναι[90]:

- ο προγραμματισμός του οδικού δικτύου, των υδάτινων πόρων και των υδραυλικών έργων,
- η σύνταξη και η αναθεώρηση ρυθμιστικών σχεδίων, η ανάθεσή τους και ο έλεγχος της εκπόνησής τους και η μέριμνα για την έγκρισή τους,
- η σύνταξη και η έγκριση των πολεοδομικών μελετών και των σχεδίων πόλης,
- η ευθύνη για τις πολεοδομικές εφαρμογές,
- ο προγραμματισμός της κατοικίας και μελέτες κατοικιών, τύπων και συγκροτημάτων κατοικιών,
- η αξιολόγηση των παραδοσιακών οικισμών και η μελέτη της πολεοδομικής ανάπλασης του συνόλου ή των τμημάτων τους. Αρμοδιότητα σε θέματα μελέτης παραδοσιακών οικισμών έχει και το Υπουργείο Πολιτισμού που είναι αρμόδιο για την προστασία αυτών και των αρχαιολογικών χώρων και μνημείων.
- οι αρμοδιότητες όλες που πηγάζουν από την Γενική Δ/νση Εργων Μείζονος Πρωτευούσης.

Στο ΥΠΕΧΩΔΕ έχει συσταθεί το Κεντρικό Συμβούλιο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος(Κ.Σ.Χ.Ο.Π.) που έχει την αρμοδιότητα να γνωμοδοτεί σε θέματα του Υπουργείου για τα οποία απαιτείται, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, γνώμη Τεχνικού συμβουλίου. Επίσης, το Κ.Σ.Χ.Ο.Π. έχει αρμοδιότητα να γνωμοδοτεί και σε άλλα θέματα τα οποία παραπέμπονται για γνωμοδότηση από τον Υπουργό.

Το ΥΠΕΧΩΔΕ εποπτεύει έναν σημαντικό φορέα άσκησης πολεοδομικής και οικιστικής πολιτικής, τη Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης (ΔΕΠΟΣ) που ρυθμίζεται με το Ν.446/76 και το π.δ/γμα 811/1980. Η ΔΕΠΟΣ είναι νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος, διέπεται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, απολαμβάνει οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας και τελεί υπό την προστασία του κράτους στο οποίο και ανήκει εξ ολοκλήρου[91].

Βασικός σκοπός[92] της είναι η παροχή κατοικίας για την στεγαστική αποκατάσταση χαμηλών και μεσαίων εισοδηματικών ομάδων, παρέχει επίσης σχετικά δάνεια. Η ΔΕΠΟΣ επεμβαίνει στις στεγαστικές και πολεοδομικές συνθήκες γενικά μέσω της ογάνωσης πολεοδομικών συγκροτημάτων. Επίσης, εκπονεί μελέτες που προωθούν τα οικιστικά θέματα. Μπορεί να ιδρύει εταιρείες Ενεργού Πολεοδομίας με τις οποίες αναλαμβάνει και εκτελεί έργα ενεργού πολεοδομίας(ανάπτυξη ή ανάπλαση ΖΕΠ), καθώς και εταιρείες μικτής οικονομίας Ενεργού Πολεοδομίας ή και να συμμετέχει σε τέτοιες εταιρείες. Για την επίτευξη του παραπάνω σκοπού της απολαμβάνει ειδικών προνομίων και απαλλαγών.

2) Η γενική χωροταξική πολιτική σε εθνικό επίπεδο ασκείται από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (ΥΠΕΘΟ,πρώην Συντονισμού). Το Υπουργείο αυτό είναι αρμόδιο για τη σύνταξη, συμπλήρωση, τροποποίηση ή αναθεώρηση και μέριμνα για έγκριση των Εθνικών Χωροταξικών Σχεδίων και Προγραμμάτων καθώς και για την εποπτεία και παρακολούθηση της εφαρμογής τους από τους αρμόδιους φορείς[93].

Στο ΥΠΕΘΟ έχει συσταθεί με το π.δ/γμα 816/1977 η Υπηρεσία Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, η οποία αποτελείται από τη Διεύθυνση Χωροταξίας και τη Γραμματεία Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος[94].

Η αρμοδιότητα της *Δ/νσης Χωροταξίας* ανάγεται στα ακόλουθα θέματα που κατανέμονται μεταξύ των τμημάτων της ως εξής[95]:

α) Τμήμα Α΄ Χωροταξικών Μελετών, στο οποίο υπάγονται:

i) η μέριμνα για τη σύνταξη, συμπλήρωση, τροποποίηση ή αναθεώρηση Εθνικών Χωροταξικών Μελετών

ii) η παρακολούθηση, εκπόνηση και αξιολόγηση αυτών ως και οι βάσει των ανωτέρω εισηγήσεις για χάραξη χωροταξικής πολιτικής

iii) η σύνταξη προδιαγραφών ή πλαισίων προδιαγραφών εκπόνησης χωροταξικών μελετών

iv) η επεξεργασία των χωροταξικών κριτηρίων κατάρτισης και αξιολόγησης των πενταετών και ετήσιων προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων

v) η πρόταση κατάρτισης και αναθεώρησης των πενταετών και ετήσιων, σχετικών με τις χωροταξικές μελέτες και έργα, προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων

vi) η σύνταξη προδιαγραφών ή πλαισίων μελέτης για χωροταξικά προγράμματα, μέτρα εφαρμογής και έργα κατά τομέα, ζώνες, κέντρα και περιοχές.

β) Τμήμα Β΄ Εφαρμογής Χωροταξικής Πολιτικής, στο οποίο υπάγονται:

i) η εφαρμογή της χωροταξικής πολιτικής που χαράχτηκε

ii) η παρακολούθηση και ο έλεγχος της εφαρμογής αυτής

iii) η παρακολούθηση και ο έλεγχος της εφαρμογής των εγκεκριμένων χωροταξικών μελετών

iv) η εφαρμογή, σε συνεργασία και με άλλους φορείς κατά τομέα δραστηριότητας και κατά περιφερειακά διαμερίσματα της χώρας, της πιο πάνω γενικής χωροταξικής πολιτικής και η διαμόρφωση ειδικότερων πλαισίων εφαρμογής αυτής από τους καθήλην αρμόδιους φορείς.

v) η συνεργασία με την Υπηρεσία Δημοσίων Επενδύσεων κατά την κατάρτιση των πενταετών και ετήσιων προγραμμάτων και η παρακολούθηση της εφαρμογής αυτών από χωροταξική άποψη.

γ) Τμήμα Γ΄ Εφαρμογής Ειδικών Προγραμμάτων, στο οποίο υπάγονται:

i) η εφαρμογή της χωροταξικής πολιτικής κατά ζώνες και κέντρα ανάπτυξης και η εκπόνηση ή η μέριμνα εκπόνησης των αναγκαίων ειδικότερων προγραμμάτων καθώς και η παρακολούθηση αυτών.

ii) η υποβολή προτάσεων στην Υπηρεσία Δημοσίων Επενδύσεων πενταετών και ετήσιων χωροταξικών προγραμμάτων, έργων και μελετών για τις πιο πάνω ζώνες και κέντρα ανάπτυξης.

δ) Τμήμα Δ΄ Θεσμικών Μέτρων, στο οποίο υπάγεται η μελέτη και εισήγηση νομοθετικών, διοικητικών και λοιπών μέτρων για τη διαμόρφωση και υλοποίηση της χωροταξικής πολιτικής που χαράσσεται κάθε φορά.

Ως προς τις υπόλοιπες υπηρεσίες του Υπουργείου θα πρέπει να αναφερθεί η Υπηρεσία Δημοσίων Επενδύσεων, η οποία εισηγείται, με βάση τις προτάσεις των υπουργείων, τα προγράμματα των προς εκτέλεση τεχνικών έργων και μελετών που χρηματοδοτούνται από τις δημόσιες επενδύσεις και προωθεί ειδικά προγράμματα που χρηματοδοτούνται από διεθνείς οργανισμούς.

Ως προς τον σχεδιασμό και προγραμματισμό σε περιφερειακό επίπεδο, υπάρχουν οι Υπηρεσίες Περιφερειακής Πολιτικής και Ανάπτυξης(ΥΠΑ), των οποίων τα προγράμματα και έργα καλύπτονται επίσης από το ΠΔΕ και ο ρόλος τους είναι συμβουλευτικός, γνωμοδοτικός, μελετητικός[96].

Στην εποπτεία του ΥΠΕΘΟ ανήκει, εκτός από το ΚΕΠΕ, το Ελληνικό Κέντρο Παραγωγικότητας(ΕΛΚΕΠΑ) και πρόσφατα και ο ΕΟΤ με τον Ν.1558/85.

Για τη διαμόρφωση πολιτικής χωροταξικών εφαρμογών έχουν συσταθεί τα ακόλουθα όργανα: α) το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος(Ε.Σ.Χ.Π.) και β) η Επιτροπή Χωροταξίας και Περιβάλλοντος(Ε.Χ.Π.).

Το Ε.Σ.Χ.Π. είναι αρμόδιο για[97]: i) τη λήψη αποφάσεων πάνω στην πολιτική που πρέπει να ακολουθηθεί και σε γενικά θέματα που αφορούν τη χωροταξία, ii) για τη λήψη αποφάσεων για θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων περισσότερων υπηρεσιών σε ότι αφορά τη χωροταξία, iii) για την έγκριση Χωροταξικών Σχεδίων και Προγραμμάτων(εκτός των Εθνικών) και εναρμόνισή τους με τα Σχέδια και Προγράμματα Ανάπτυξης, iv) για την εποπτεία εφαρμογής των Χωροταξικών Σχεδίων και Προγραμμάτων και v) για το συντονισμό των φορέων εφαρμογής των Χωροταξικών προγραμμάτων.

Για την εύρυθμη και χωρίς εμπόδια λειτουργία του Ε.Σ.Χ.Π. έχει συσταθεί η γραμματεία του που έχει ως αρμοδιότητα την εισήγηση και μέριμνα προώθησης των θεμάτων Χωροταξίας στο Ε.Σ.Χ.Π. καθώς και την ενημέρωση του συμβουλίου αυτού όσον αφορά την πορεία εκπόνησης και εφαρμογής των Χωροταξικών Σχεδίων και Προγραμμάτων.

Ως αξιοσημείωτη δραστηριότητα του Συμβουλίου αναφέρεται η έκδοση των αποφάσεών του 9610/23-3/6-11-1979 «περί χαράξεως κατευθυντήριων γραμμών των χωροταξικής πολιτικής για την οικιστική αποκέντρωση» και 2094/6-9-1979/2-4-1980 «περί Σχεδίου Πλαισίου ρυθμίσεων ευρύτερης Περιοχής Πρωτεύουσας».

Η Επιτροπή Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (Ε.Χ.Π.) έχει ως έργο τη γνωμοδότηση προς τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας ή το Ε.Σ.Χ.Π. όσον αφορά τα εκπονούμενα χωροταξικά Σχέδια και Προγράμματα και την χωροταξική πολιτική που πρέπει να ακολουθείται κάθε φορά καθώς και την εισήγηση των αναγκαίων μέτρων και ενεργειών για την εφαρμογή τους[98].

Η συγκρότηση και η σύνθεση των δύο παραπάνω οργάνων δείχνει τον τεχνοκρατικό τους χαρακτήρα καθώς διαπιστώνεται η απουσία της λαϊκής συμμετοχής και το ότι η Ε.Χ.Π. αποτελείται κυρίως από υπηρεσιακούς παράγοντες, οι οποίοι συνήθως εναρμονίζονται με τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις των προϊσταμένων τους Υπουργών χωρίς έτσι να μπορεί να παίξει κυρίαρχο ρόλο στα γνωμοδοτικά θέματα, ενώ το Ε.Σ.Χ.Π. δεν είναι τίποτε άλλο παρά η διεύρυνση της Οικονομικής Επιτροπής Υπουργών, δηλαδή η ίδια η Κυβέρνηση[99].

Με τον Ν.1558/85 το Ε.Σ.Χ.Π. και η Γενική Γραμματεία του έχουν μεταφερθεί στο ΥΠΕΧΩΔΕ.

2.2.2. Περιφερειακό Επίπεδο.

Πριν από τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος της χώρας με τους νόμους 2218 και 2240 του 1994, αρμόδιος για πολεοδομικά θέματα σε περιφερειακό επίπεδο ήταν ο Νομάρχης[100].

Ομως με την ίδρυση και λειτουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης οι αρμοδιότητες του Νομάρχη έχουν περιοριστεί πολύ και περιέρχονται πλέον στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, των οποίων οι αρμοδιότητες δεν θα εξεταστούν στο παρόν εδάφιο καθώς αποτελούν δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Με τις νέες ρυθμίσεις σημαντικό ρόλο ως προς τη χάραξη και άσκηση της χωροταξικής πολιτικής μπορεί να παίξει η Περιφέρεια καθώς ενισχύεται και καθίσταται πλέον και διοικητική περιφέρεια του κράτους.

Η Περιφέρεια ως ενιαία οργανική και εδαφική οντότητα επηρεάζει άμεσα το χωροταξικό σχεδιασμό και προγραμματισμό καθώς είναι υπεύθυνη για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης δεδομένου της ισχυρής συσχέτισης αυτού του προγραμματικού επιπέδου (Περιφέρεια) και της χωροταξικής πολιτικής. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας (Γ.Γ.Π.) ως ο άμεσος εκπρόσωπος της κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής φροντίζει για την προώθηση των χωροταξικών κατευθυντήριων γραμμών και για την άσκηση της χωροταξικής πολιτικής στην περιφέρεια.

Σημαντικό είναι το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης που συνίσταται σε κάθε περιφέρεια και παρεμβαίνει στο χωροταξικό σχεδιασμό και προγραμματισμό καθώς και στη γενικότερη ανάπτυξη της κάθε περιφέρειας μέσω[101]: α) της διαχείρισης των πιστώσεων του ΠΔΕ, των χρηματοδοτήσεων φορέων του δημοσίου τομέα και άλλων νομικών προσώπων, των χρηματοδοτήσεων προερχομένων από προγράμματα της Ευρωπαϊκής ενωσης και άλλων διεθνών οργανισμών και λοιπών φορέων του εξωτερικού, οι οποίες αφορούν τα περιφερειακά, νομαρχιακά, τα τοπικά και τα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα της περιοχής της περιφέρειας, β) της κατανομής των ανωτέρω πιστώσεων και χρηματοδοτήσεων στους φορείς εκτέλεσης των προγραμμάτων σύμφωνα με τις αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου, γ) της παροχής υπηρεσιών, εκτέλεσης των εργασιών και διεξαγωγής ερευνών, της εκπόνησης αναπτυξιακών, τεχνικοοικονομικών, οργανωτικών μελετών καθώς και της εκπόνησης, παρακολούθησης και εφαρμογής προγραμμάτων που αναθέτει στο ταμείο η περιφέρεια ή άλλοι φορείς, δ) της διεξαγωγής ερευνών και της εκπόνησης μελετών και προγραμμάτων για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, δήμους, κοινότητες, συνδέσμους και άλλα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου της αυτοδιοίκησης. Σχετικά με τις αρμοδιότητες του «παλιού» Νομάρχη ως κρατικό όργανο στην περιφέρεια, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του Ν.2240/94, οι κρατικές αρμοδιότητες του Νομάρχη κι αυτές που δεν περιέρχονται στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, ασκούνται πλέον από τον Περιφερειακό Διευθυντή, του οποίου η παρεμβολή περιπλέκει τη συνεργασία και συντονισμό των φορέων και οργάνων διοίκησης. Επομένως και ως προς το χωροταξικό σχεδιασμό και προγραμματισμό εμπλέκονται οι σχετικές αρμοδιότητες δημιουργώντας μεγάλη σύγχυση. Πραγματικά, ακόμη κυριαρχεί ασάφεια ως προς τις αρμοδιότητες μεταξύ των οργάνων «συνδιοίκησης» του νομού: Περιφερειακού Διευθυντή - Νομάρχη - Νομαρχιακού Συμβουλίου. Προφανές είναι ωστόσο ο ρόλος του Περιφερειακού Διευθυντή: η αποκατάσταση του ελλείματος της άμεσης κρατικής παρουσίας στο νομό.

2.2.3.Τοπικό Επίπεδο.

Στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διακρίνονται δύο βαθμίδες: α) τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού(ΟΤΑ α΄ βαθμού: δήμοι και κοινότητες) και β) τοπική αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού(ΟΤΑ β΄ βαθμού: Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις).

Α) ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ

Ο Δήμος και η Κοινότητα ως η πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης είχαν τελείως αγνοηθεί και η συμμετοχή τους στο χωροταξικό σχεδιασμό ήταν ανύπαρκτη: οι αρμοδιότητές τους ως προς την εκπόνηση των Χωροταξικών και Ρυθμιστικών Σχεδίων ήταν ανύπαρκτη.

Οσον αφορά τον πολεοδομικό σχεδιασμό οι ΟΤΑ πρώτου βαθμού είχαν ελάχιστες αρμοδιότητες και η συμμμετοχή τους εκδηλωνόταν με τις εξής αρμοδιότητες[102] σύμφωνα με το ν.δ/γμα 17/7/1923:

α) σύνταξη και υποβολή προτάσεων εκπόνησης και έγκρισης Σχεδίων Πόλεων, β) γνωμοδότηση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου επί των Σχεδίων Πόλεων που συντάσσονται αυτεπάγγελτα από το ΥΠΕΧΩΔΕ ή την οικεία Νομαρχία, γ) εφαρμογή ρυμοτομικών σχεδίων.

Τις ίδιες αρμοδιότητες του δήμου ή της κοινότητας παρέχει και ο νόμος 947/79. Επιπλέον ο νόμος αυτός παρέχει την ευχέρεια στους ΟΤΑ να συστήσουν με άλλους δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς εταιρείες Μικτής Οικονομίας για την ανάληψη και εκτέλεση έργων Ενεργού Πολεοδομίας.

Η τάση για μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στους ΟΤΑ άρχισε να εκδηλώνεται στη δεκαετία του '80. Πράγματι με π.δ/γματα μεταβιβάστηκαν σε αρκετούς ΟΤΑ πολεοδομικές αρμοδιότητες (π.χ. έκδοση οικοδομικών αδειών) πλην όμως λόγω έλλειψης οργάνωσης κατάλληλης υποδομής τα π.δ/γματα δεν υλοποιήθηκαν από τους αρμόδιους δήμους.

Στα πλαίσια του πενταετούς 1983-1987 που θεωρούσε την Τοπική Αυτοδιοίκηση ως βασικό φορέα σχεδιασμού εκδόθηκε ο Ν.1416/1984 που παρέχει στους δήμους και τις κοινότητες την αρμοδιότητα για την διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης. Ο Ν.1337/1983 παρέχει την αρμοδιότητα για έγκριση τροποποιήσεων Σχεδίων Πόλεων.

Από την άλλη, στα πλαίσια της αντίληψης για την ολοένα και περισσότερη συσχέτιση του «τομέα περιβάλλοντος», «του τομέα χωροταξίας και πολεοδομίας» και του «τομέα οικονομικής ανάπτυξης», ανήκουν στους ΟΤΑ, με βάση τις αρχές της πρόληψης και της συνυπευθυνότητας από την Κοινότητα, νέες αρμοδιότητες σε ότι αφορά την προστασία του περιβάλλοντος. Ωστόσο αυτή η δράση θα πρέπει να είναι σε αρμονία με τη γενικότερη κρατική πολιτική και κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική.

Ετσι, σε νομοθετικό επίπεδο για την οργάνωση της περιβαλλοντικής πολιτικής ψηφίζεται ο Ν.1650/1986 για το περιβάλλον, ο οποίος επιδιώκει το συντονισμό της περιβαλλοντικής πολιτικής με άλλες πολιτικές σε οριζόντιο επίπεδο με τη δημιουργία του Ενιαίου Φορέα Περιβάλλοντος (ΕΦΟΠ), όπου εκπροσωπούνται μεταξύ άλλων και οι ΟΤΑ (άρθρ. 25, παρ.7).

Με τον νόμο αυτό δίνονται δυνατότητες παρέμβασης στους ΟΤΑ για άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής:

α)Στο άρθρο 6 παρ.4 προβλέπεται η δυνατότητα εκτέλεσης έργων ή προγραμμάτων προστασίας του περιβάλλοντος από ΟΤΑ ή άλλους φορείς, ενώ τα σχετικά έξοδα κατασκευής και λειτουργιών καλύπτονται από την επιβολή τελών σε βάρος επιχειρήσεων που ασκούν δραστηριότητες ή εκτελούν έργα που επιβαρύνουν ιδιαίτερα το περιβάλλον.

β) Σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ.5 «νέοι σταθμοί για την παρακολούθηση της ποιότητας της ατμόσφαιρας τους οποίους εγκαυθιστούν φορείς του δημοσίου τομέα, εναρμονίζονται ως προς τις προδιαγραφές λειτουργίας με το εθνικό δίκτυο του ΥΠΕΧΩΔΕ».

Από τον συνδυασμό των παραπάνω διατάξεων προκύπτει η δυνατότητα εγκατάστασης από τους ίδιους φορείς και σταθμών μέτρησης της ποιότητας των νερών. Συνεπώς οι ΟΤΑ μπορούν να εγκαθιστούν τέτοιους σταθμούς με την υποχρέωση όμως να ενημερώνουν το ΥΠΕΧΩΔΕ για τα αποτελέσματα των μετρήσεών τους.

γ) Σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ.2, οι ΟΤΑ γνωμοδοτούν για τους χώρους διάθεσης τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων και ιλύος, εγκαταστάσεως επεξεργασίας λυμάτων.

δ) Το άρθρο 12 ορίζει ότι οι ΟΤΑ καθίστανται αρμόδιοι φορείς σε ότι αφορά τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων.

ε) Επίσης, οι ΟΤΑ μπορούν να προετοιμάζουν τη μελέτη για την υπόδειξη αντιθορυβικών ζωνών (άρθρο 14).

στ) Τέλος, παρέχεται στους ΟΤΑ η δυνατότητα παράστασης πολιτικής αγωγής (άρθρο 28 παρ.7) για ποινικά αδικήματα που τελέστηκαν στην περιφέρειά τους και αφορούν το περιβάλλον καθώς και η δυνατότητα άσκησης αίτησης ακύρωσης κατά εκτελεστών πράξεων της διοίκησης (ΣτΕ 1615/88).

Με πρόσφατες ρυθμίσεις (Ν.2218/94 και Ν.2240/94) μεταβιβάστηκαν αρκετές πολεοδομικές αρμοδιότητες στους ΟΤΑ, έτσι ώστε τελικά ανατέθηκε στην τοπική αυτοδιοίκηση η εκτέλεση πολεοδομικών και στεγαστικών προγραμμάτων, μέρος του χωροταξικού σχεδιασμού, κ.λ.π.

Ετσι, με το άρθρο 41 του Ν.2218/94 ανήκουν στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ:

α) η μελέτη, διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης,

β) η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού, σύμφωνα με το εγκεκριμένο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, ΖΟΕ καθώς και κάθε άλλο σχέδιο, χωροταξικού επιπέδου και η τήρηση των δεδομένων του κτηματολογίου της περιοχής τους, όπως αυτά προκύπτουν από το συνολικό σχεδιασμό και την ολοκληρωμένη διαχείριση του Εθνικού Κτηματολογίου,

γ) η μελέτη, εκτέλεση και εκμετάλλευση βιοτεχνικών κέντρων και κτιρίων στις ειδικές βιοτεχνικές και βιομηχανικές ζώνες που καθορ΄θιζονται στα πλαίσια του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού.

Ακόμη, οι ΟΤΑ μπορούν να παρεμβαίνουν στον χωροταξικό σχεδιασμό με την άσκηση αρμοδιοτήτων τους για τεχνικό και κοινωνικό εξοπλισμό (Ν.2218/94, άρθρο 41: αι, δ, ε, ι, ια, ιδ) καθώς και με την άσκηση αρμοδιοτήτων χαρακτήρα περιβαλλοντικής πολιτικής (άρθρο 41: αιι, γ, η, θ, ιβ, ιε, ιη, κστ, κζ).

Αναλυτικότερα, οι αρμοδιότητες για τεχνικό και κοινωνικό εξοπλισμό είναι:

α) Η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτιωτικών έργων, έργων δημοτικής και κοινοτικής οδοποιίας, πλατειών, γεφυρών και έργων ηλεκτροφωτισμού των κοινόχρηστων χώρων.

β) Η ίδρυση και η λειτουργία παιδικών, βρεφικών, βρεφονηπιακών σταθμών και νηπαιγωγείων, κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, ΚΑΠΗ και κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες και η μελέτη και εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων.

γ) Η ίδρυση, κατασκευή και λειτουργία πολιτιστικών και, πνευματικών κέντρων, σχολών διαδασκαλίας μουσικής, χορού, ζωγραφικής και κέντρων επαγγελματικού προσανατολισμού, καθώς και η μελέτη και εφαρμογή πολιτιστικών προγραμμάτων.

δ) Η κατασκευή, επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων.

ε) Η κατασκευή, επισκευή, συντήρηση και διαχείριση των δημοτικών και κοινοτικών σταδίων, των γυμναστηρίων και των αθλητικών κέντρων.

στ) Η ρύθμιση της κυκλοφορίας, ο καθορισμός πεζοδρόμων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, ο προσδιορισμός και η λειτουργία των χώρων στάθμευσης οχημάτων, η ονομασία των οδών και των πλατειών και η τοποθέτηση πινακίδων, η αρίθμηση των κτισμάτων καθώς και η διοίκηση της αστικής συγκοινωνίας.

Οι αρμοδιότητες για άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής είναι:

α) Η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία χώρων πρασίνου, βοσκοτόπων, υπαίθριων κοινόχρηστων χώρων, κοιμητηρίων και δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης και αναψυχής.

β) Η καθαριότητα και η διαχείριση των απορριμάτων, η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία λουτρών και αποχωρητηρίων.

γ) Η προστασία του φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος, η προστασία της ζωής και της υγείας των κατοίκων και η κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων πρόληψης, άμεσης βοήθειας και θεραπείας.

δ) Η ίδρυση και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, όπως βιβλιοθήκες, μουσεία, πινακοθήκες, φιλαρμονικές, θέατρα, η επισκευή και συντήρηση παραδοσιακών ή ιστορικών κτιρίων που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ή κοινωνικές και πολιτιστικπες λειοτυργίες και σε συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς η συντήρηση και η λειτουργία αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής (αρμοδιότητες που αφορούν στην προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος).

ε) Η προστασία, η αξιοποίηση και εκμετάλλευση των τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών, των ιαματικών πηγών και των ήπιων μορφών ενέργειας.

στ) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την καθαριότητα, την κυκλοφορία και στάθμευση των οχημάτων, την οικοδόμηση, την ύδρευση, την άρδευση, την αποχέτευση, την ηχορύπανση, τη ρύπανση των θαλασσών από πηγές ξηράς, την προστασία των επίγειων και υπόγειων υδάτινων αποθεμάτων και την προστασία του περιβάλλοντος.

ζ) Η ίδρυση και λειτουργία δημοτικών ή κοινοτικών εργαστηρίων και ο έλεγχος των υγρών, στερεών και αέριων αποβλήτων, της ρύπανσης των υδάτων και της θάλασσας.

η) Η αποθήκευση και η εμπορία υγρών και αερίων καυσίμων.

θ) Η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής.

Ενας νέος σημαντικός θεσμός, τα Συμβούλια Περιοχής που είναι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ σε ευρύτερη κλίμακα και με απώτερο στόχο τη συνένωση, ασκούν όλες τις παραπάνω αρμοδιότητες του άρθρου 41 του Ν.2218/94 μέσω των ΟΤΑ μελών τους.

Τα Συμβούλια Περιοχής έχουν σκοπό το σχεδιασμό και προγραμματισμό ανάπτυξης της περιοχής και για την εκπλήρωση αυτού του σκοπού τους ασκούν τις ακόλουθες αρμοδιότητες (άρθρο 48):

α) Καταρτίζουν τα μεσοχρόνια και τα ετήσια τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα της περιοχής.

β) Συμμετέχουν στη διαδικασία κατάρτισης των μεσοχρόνιων νομαρχιακών αναπτυξιακών προγραμμμάτων με σχετικές προτάσεις.

γ) Διαχειρίζονται τις χρηματοδοτήσεις από το ΠΔΕ και από τους πόρους των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ενωσης που αφορούν την περιοχή τους.

Ως προς τη χωροταξική, πολεοδομική και περιβαλλοντική πολιτική ασκούν τις εξής αρμοδιότητες:

α) Υλοποιούν τον πολεοδομικό σχεδιασμό στα πλαίσια των εγκεκριμένων ΖΟΕ ή των Ειδικών Χωροταξικών Μελετών και τηρούν τα δεδομένα του κτηματολογίου της περιοχής τους, όπως αυτά προκύπτουν από το συνολικό σχεδιασμό και την ολοκληρωμένη διαχείριση του Εθνικού Κτηματολογίου.

β) Μεριμνούν για την προστασία του περιβάλλοντος σε θέματα διακοινοτικής ή διαδημοτικής σημασίας.

γ) Τέλος, αξιοποιούν τους πλουτοπαραγωγικούς πόρους διακοινοτικής ή διαδημοτικής σημασίας.

Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ και κυρίως τα Συμβούλια Περιοχής μπορούν πια να ασκήσουν χωροταξική, πολεοδομική και περιβαλλοντική πολιτική με την εφαρμογή των παραπάνω διατάξεων, πάντα όμως με την προϋπόθεση να υπάρχει αρμονική σχέση μεταξύ κεντρικής διοίκησης και αυτοδιοίκησης, να εξασφαλίζονται οι πόροι για την υλοποίηση των αρμοδιοτήτων και να συμμετέχουν οι πολίτες στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων αλλά και να αναλαμβάνουν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τις αρχές της δικαιοσύνης και της βελτίωσης της ποιότητας ζωής.

Β) ΟΤΑ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ

Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης όσον αφορά τη χωροταξία και πολεοδομία συνάγονται από το ότι ο Ν.2218/94 μεταβιβάζει όλες τις αρμοδιότητες του «παλιού» Νομάρχη στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, δηλαδή πρόκειται για πολεοδομικού χαρακτήρα αρμοδιότητες παρά χωροταξικού, όπως άλλωστε υποστήριζε και η Διεύθυνση Χωροταξίας του ΥΠΕΧΩΔΕ.

Ως προς την άσκηση χωροταξικής πολιτικής στα πλαίσια του δημοκρατικού προγραμματισμού, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση εμπλέκεται με τις εξής αρμοδιότητες του Νομαρχιακού Συμβουλίου (Ν.2218/94: άρθρο 13 παρ.1β, ι, ια, ιβ, ιγ, ιζ):

α) την εφαρμογή της διαδικασίας του δημοκρατικού προγραμματισμού,
β) το πρόγραμμα των εκτελεστέων έργων και προμηθειών,
γ) την προστασία και αξιοποίηση περιοχών,
δ) τη μελέτη, κατασκευή και συντήρηση έργων,
ε) την ίδρυση κέντρων παροχής πολιτιστικών και κοινωνικών υπηρεσιών,
στ) τη συγκρότηση συλλογικών οργάνων.

Αρμοδιότητες που εμπίπτουν στο χωροταξικό σχεδιασμό και προγραμματισμό, σαφείς αρμοδιότητες δεν ορίζει ο νόμος, ωστόσο αυτές μπορεί κανείς να τις δεί μέσα από τους τομείς υπηρεσιών του Προτύπου Οργανισμού Εσωτερικής Οργάνωσης των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

Αρμοδιότητες άμεσες του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού της Ν.Α. εμπεριέχονται στον Τομέα Υπηρεσιών Προγραμματισμού και στον Τομέα Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος.

⇒ Στον Τομέα Προγραμματισμού, οι αρμοδιότητες της Ν.Α. είναι:
- Η διατύπωση προτάσεων για την εκπόνηση και η παρακολούθηση της εφαρμογής των Χωροταξικών Σχεδίων.
- Η διατύπωση εισηγήσεων για τη χωροθέτηση έργων και λειτουργιών.

⇒ Στον Τομέα Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος υπάγονται: η εκπόνηση πολεοδομικών μελετών και η ρύθμιση πολεοδομικών και κτιριολογικών θεμάτων, η έκδοση οικοδομικών αδειών και ο έλεγχος των οικοδομών, η έγκριση των περιβαλλοντικών όρων για ορισμένες δραστηριότητες και έργα και η λήψη μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος.

Ο Τομέας Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος αποτελείται από τους παρακάτω υποτομείς με τις αντίστοιχες αρμοδιότητες:

α) Τομέας Πολεοδομικών Σχεδίων και Κανόνων, οι αρμοδιότητες του οποίου είναι:

- Η ρύθμιση πολεοδομικών θεμάτων(έγκριση επέκτασης ή τροποποίησης σχεδίων πόλεων και κωμών και ο καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης, ο χαρακτηρισμός οικοδομικού τετραγώνου ως ενεργού, η έγκριση ρυμοτομικών σχεδίων καθώς και όρων και περιορισμών δόμησης και ο καθορισμός των όρων και περιορισμών δόμησής τους και των επεκτάσεώντους) και η έγκριση των αντίστοιχων πολεοδομικών μελετών.

- Η επίβλεψη πολεοδομικών μελετών της ΕΠΑ και η σύνταξη εισηγήσεων στο συμβούλιο ΓΟΠ για την έγκρισή τους.
- Η ρύθμιση κτιριολογικών θεμάτων(όπως ο καθορισμός υπέργειων ή εν μέρει υπόγειων στεγασμένων χώρων στάθμευσης αυτοκινήτων άνω των 50 θέσεων).

β) Τομέας Έκδοσης Οικοδομικών Αδειών, στον οποίο υπάγονται:
- Ο έλεγχος εφαρμογής των ρυμοτομικών σχεδίων στο έδαφος, ο έλεγχος και η έγκριση των υψομετρικών μελετών και η έκδοση βεβαιώσεων για την οικοδομησιμότητα των εκτός σχεδίου γηπέδων.
- Ο έλεγχος τοπογραφικών διαγραμμάτων πράξεων τακτοποίησης και αναλογισμού και τοπογραφικών διαγραμμάτων για την έκδοση οικοδομικών αδειών.
- Ο έλεγχος των αρχιτεκτονικών, των στατικών και των ηλεκτρομηχανολογικών μελετών, των μελετών θερμομόνωσης και των φορολογικών για την έκδοση οικοδομικών αδειών.
- Η έκδοση αδειών περιτοίχισης, κατεδάφισης, επιχωμάτωσης και κοπής δέντρων.

γ) Τομέας Ελέγχου Κατασκευών, οι αρμοδιότητες του οποίου είναι:
- Ο έλεγχος των οικοδομών από άποψη ορθής εφαρμογής των ρυμοτομικών και οικοδομικών γραμμών.
- Ο κτιριολογικός έλεγχος των οικοδομών.
- Ο έλεγχος της στατικής επάρκειας των οικοδομών και η έκδοση αποφάσεων ετοιμόρροπων.
- Ο έλεγχος των αυθαιρέτων και η επιβολή των σχετικών κυρώσεων (έκθεση αυτοψίας για κατεδάφιση αυθαιρέτων, εξέταση ενστάσεων, κατεδάφιση αυθαιρέτων, επιβολή προστίμων και εισφοράς).

δ) Τομέας Προστασίας Περιβάλλοντος, στον οποίο υπάγονται:
- Η έγκριση των περιβαλλοντικών όρων για ορισμένες δραστηριότητες και έργα κατά τις διατάξεις της νομοθεσίας και η έγκριση των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων για μεταλλευτικές, λατομικές, βιομηχανικές και βιοτεχνικές δραστηριότητες, έργα υποδομής(όπως λιμενικά έργα, βιολογικοί καθαρισμοί, κ.λπ).
- Ο έλεγχος τήρησης των περιβαλλοντικών όρων και η επιβολή κυρώσεων για παραβάσεις της νομοθεσίας.
- Η άσκηση αρμοδιοτήτων σε θέματα περιβαλλοντικής προστασίας(από στερεά απόβλητα, επικίνδυνα απόβλητα και ορυκτέλαια), ο έλεγχος της ποιότητας των καυσίμων και η προστασία της γεωργικής γης.
- Η εκπόνηση προγραμμάτων περιβαλλοντικής προστασίας σε συνεργασία με τη Διεύθυνση Προγραμματισμού.

ε) Τομέας Τοπογραφήσεων, Κτηματογραφήσεων και Απαλλοτριώσεων, στον οποίο υπάγονται οι πάσης φύσεως εργασίες που σχετίζονται με τις δραστηριότητες των τοπογραφήσεων, κτηματογραφήσεων και απαλλοτριώσεων.

Οι υπόλοιποι Τομείς Υπηρεσιών των οποίων οι αρμοδιότητες έχουν άμεση ή έμμεση σχέση με το χωροταξικό και γενικότερα αναπτυξιακό προγραμματισμό είναι:

⇒ Ο Τομέας Μεταφορών και Επικοινωνιών με αρμοδιότητες σχεδιασμού και ανάθεσης της εκτέλεσης της υπεραστικής επιβατικής συγκοινωνίας, τη χορήγηση αδειών κυκλοφορίας επιβατικών αυτοκινήτων, λεωφορείων δημόσιας

και ιδιωτικής χρήσης και φορτηγών αυτοκινήτων δημόσιας χρήσης και ο έλεγχος της τήρησης των όρων χορήγησής τους, τη χορήγηση αδειών εγκαταστάσεων εξυπηρέτησης οχημάτων, καθώς και την συνεργασία με τη Διεύθυνση Προγραμματισμού στον σχεδιασμό και την εκπόνηση,προγραμμάτων για τα τεχνικά δίκτυα εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων.

⇒ Ο Τομέας Υπηρεσιών Πρωτογενή, Δευτερογενή και Τριτογενή Τομέα με εκτεταμένες αρμοδιότητες που επηρεάζουν αποφασιστικά το χωροταξικό προγραμματισμό.

⇒ Ο Τομέας Τεχνικών Υπηρεσιών με αρμοδιότητες τη μελέτη, εκτέλεση και συντήρηση των δημοσίων έργων νομαρχιακού επιπέδου, τις τοπογραφήσεις και την συντήρηση και διάθεση του τεχνικού εξοπλισμού.

Συμπερασματικά, αποφασιστικές αρμοδιότητες η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση έχει μόνον στον Τομέα της Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος, ενώ στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού και προγραμματισμού αν και οι αρμοδιότητές της είναι διευρυμένες και εκτεταμένες ωστόσο περιορίζονται σε καθαρά γνωμοδοτικού χαρακτήρα παρεμβάσεις και η αποφασιστική λειτουργία της περιορίζεται σε μικρή κλίμακα εφαρμογής.

2.2.4. Προγραμματικό/Τομεακό Επίπεδο (άλλοι φορείς).

Πέραν των κύριων φορέων άσκησης χωροταξικής, πολεοδομικής και περιβαλλοντικής πολιτικής (ΥΠΕΧΩΔΕ, ΥΠΕΘΟ, ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού), υπάρχουν πλήθος άλλων φορέων (δημόσιοι, ιδιωτικοί, ερευνητικοί φορείς) που παρεμβαίνουν και επηρεάζουν αποφασιστικά τη χωροταξική πολιτική ή ασκούν ανεξάρτητη πολιτική(π.χ. οικιστική πολιτική) στα πλαίσια του χωροταξικού σχεδιασμού.

Οι φορείς αυτοί είναι[103]:

1) Το Υπουργείο Γεωργίας (ΥΓ) με αρμοδιότητες καθολικού γεωργικού προγραμματισμού παρεμβαίνει στο χωροταξικό προγραμματισμό καθώς έχει τυπικές αρμοδιότητες σε θέματα χωροταξίας, πολεοδομίας, οικολογικής προστασίας του περιβάλλοντος.

   Πιο αναλυτικά[104], στον τομέα της χωροταξίας έχει αντικείμενα τη χωροταξική οργάνωση της γεωργίας, της χρήσης των δασών και των δασικών εκτάσεων και των αγροτικών οικισμών, το χωροταξικό προγραμματισμό και την πραγματοποίησή του για τις εγκαταστάσεις μεταποίησης των γεωργικών προϊόντων και το δίκτυο των δασικών δρόμων. Στη σφαίρα της προστασίας και της αρχιτεκτονικής του τοπίου, οι αρμοδιότητες του υπουργείου αναφέρονται κυρίως στα δάση που χαρακτηρίζονται ως εθνικοί δρυμοί και αισθητικά δάση και στο οδικό δίκτυο. Στον τομέα της πολεοδομίας έχει ως αντικείμενο τα σχέδια οικισμών μέχρι 4.000 κατοίκους μέσα στα πλαίσια της αποκατάστασης προσφύγων και ακτημόνων.

2) Το Υπουργείο Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας (ΥΒΕΤ) μέσω της βιομηχανικής πολιτικής του παρεμβαίνει στο πεδίο του φυσικού προγραμματισμού.

   Οι αρμοδιότητές του στον τομέα της χωροταξίας είναι η χωροθέτηση της βιομηχανίας μέσα στα πλαίσια των χωροταξικών προγραμμάτων και στον τομέα της πολεοδομίας είναι η επέμβαση στα ρυθμιστικά σχέδια σε θέματα βιομηχανίας και η οργάνωση των βιομηχανικών περιοχών. Ακόμη, έχει αρμοδιότητες και σε θέματα οικολογικής προστασίας του περιβάλλοντος[105].

   Επηρεάζει αποφασιστικά το χώρο κυρίως με τη δημιουργία των Βιομηχανικών Περιοχών (ΒΙΠΕ). Για το σκοπό αυτό δημιουργήθηκε η ΕΤΒΑ Α.Ε. το 1964 και που έχει ως αρμοδιότητα την αποκλειστική οργάνωση και

εκμετάλλευση βιομηχανικών περιοχών και ειδικότερα τη μεταβίβαση βιομηχανικών οικοπέδων. Το 1979 ιδρύθηκε από την ΕΤΒΑ χωριστός φορέας που της ανήκει η ΒΙΠΕΤΒΑ Α.Ε. που ανέλαβε καταρχήν την εκπόνηση των μελετών(παλιότερα αναθέτονταν σε ιδιωτικά γραφεία), την εκτέλεση των έργων και γενικά την οργάνωση και εκμετάλλευση στις ΒΙΠΕ.

Το ΥΒΕΤ εποπτεύει εκτός από την ΕΤΒΑ και την Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ). Η ΔΕΗ επηρεάζει το δομημένο και αγροτικό περιβάλλον με την εγκατάσταση σταθμών παραγωγής, ορυχείων λιγνίτη, υποσταθμών και δικτύων διανομής ρεύματος, ιδιαίτερα επιφέρει σοβαρές επιπτώσεις στη μόλυνση του περιβάλλοντος. Αλλά, σήμερα πλέον παρεμβαίνει κιόλας για την αποκατάσταση της υποβάθμισης μιας περιοχής λόγω της μόλυνσης που επέφερε η λειτουργία των σταθμών και υποσταθμών της. Παράδειγμα αποτελεί η παρέμβαση της ΔΕΗ στο υποβαθμισμένο περιβάλλον του Κερατσινίου σε συνεργασία με το Δήμο Κερατσινίου και μέσα στα πλαίσια εφαρμογής του κοινοτικού προγράμματος URBAN.

3) Ο Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού (ΕΟΤ) που μεταφέρθηκε στην εποπτεία του ΥΠΕΘΟ το 1985 τελεί σημαντικά έργα σε οικισμούς της χώρας.

Ο ΕΟΤ στο πεδίο της χωροταξίας έχει ως αρμοδιότητα την εκπόνηση εθνικών περιφερειακών και ειδικών χωροταξικών μελετών μέσα στα πλαίσια της τουριστικής πολιτικής και στο πεδίο της προστασίας του περιβάλλοντος έχει αρμοδιότητα για την προστασία του κατασκευασμένου και του φυσικού περιβάλλοντος σε συνεγασία με τους αρμόδιους φορείς[106].

Παρεμβαίνει στο δομημένο και φυσικό περιβάλλον δίνοντας άδειες καταλληλότητας για ξενοδοχεία και τουριστικές εγκαταστάσεις και κατασκευάζει έργα σε παραλίες διαμορφώνοντάς τες σε τουριστικές πλαζ.

Γενικά, τις δραστηριότητες του ΕΟΤ σε ότι αφορά τον προγραμματισμό, μελέτη και εκτέλεση τουριστικών έργων στη χώρα μπορούμε να τις διακρίνουμε σε δύο σκέλη δράσης[107]:

α) Στο πρώτο σκέλος, το κράτος μέσω του ΕΟΤ προγραμματίζει, μελετά και επιβλέπει την κατασκευή διαφόρων έργων τουριστικής ανάπτυξης.

β) Στο δεύτερο, η ιδιωτική πρωτοβουλία είναι αυτή που πραγματοποιώντας επενδύσεις στον τουριστικό τομέα μελετά, επιβλέπει και εκτελεί διάφορα έργα με σκοπό φυσικά την απολαβή των κερδών της εκμετάλλευσής τους. Ο ρόλος του κράτους εδώ είναι έμμεσος, ρυθμιστικός. Προκαλεί το επενδυτικό ενδιαφέρον με σειρά νόμων: γενικοί αναπτυξιακοί νόμοι, δημιουργία τουριστικών περιοχών, οικονομικά κίνητρα απαλλαγών, δανεισμού από τις τράπεζες, κ.λπ. Προσπαθεί αυτή η δραστηριότητα να διοχετευτεί σε χώρους όπου ο κεντρικός προγραμματισμός έχει επιλέξει δημιουργώντας την απαραίτητη υποδομή, δημόσια έργα, καθορισμό και δημιουργία τουριστικών ζωνών. Ελέγχει την «ποιότητα» και αποδοτικότητα των παραγομένων «προϊόντων» σε μια προσπάθεια εξορθολογισμού της όλης παραγωγικής διαδικασίας.

4) Το Υπουργείο Επικοινωνικών και Μεταφορών με τους εποπτευόμενους φορείς ΕΑΣ, ΟΣΕ, ΚΤΕΛ, ΟΑ, ΟΤΕ, ΕΤ κατασκευάζει έργα μικρής ή μεγάλης κλίμακας.

Η ΕΑΣ, τα ΚΤΕΛ, και ο ΟΣΕ κατασκευάζουν αμαξοστάσια, σταθμούς υπεραστικών λεωφορείων, σταθμούς επιβατών και εμπορευμάτων και σταθμούς διαλογής των τρένων.

Η ΟΑ αναπτύσσει τα αεροδρόμια με την Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας και ενοικιάζει κτίρια για γραφεία.

Ο ΟΤΕ και η ΕΤ υπάγονται στους φορείς που κατασκευάζουν τα δίκτυα υποδομής και ενεργούν μέχρι σήμερα αυτοβούλως ανεξάρτητα από τις προβλέψεις ανάπτυξης των οικιστικών περιοχών του ΥΠΕΧΩΔΕ.

5) Το Υπουργείο Παιδείας με τον Οργανισμό Σχολικών Κτιρίων (ΟΣΚ) έχει την πρωτοβουλία στην εξεύρεση γηπέδων. Η κατασκευή σχολικών κτιρίων, δηλαδή Νηπιαγωγεία, Δημοτικά, γυμνάσια, Λύκεια, σε απρόβλεπτες και εξαιρετικές μόνο περιπτώσεις που δεν μπορούν οι ΟΤΑ μεταβιβάζεται αυτή η αρμοδιότητα στον ΟΣΚ και επίσης κατ' εξαίρεση έχει την αρμοδιότητα της κατασκευής σχολικών κτιρίων του Νομού Αττικής (Ν.2218/94 άρθρ. 41 παρ.1ι και Ν.2240/94 άρθ. 6, παρ.24).
6) Το Υπουργείο Εργασίας με τον Αυτόνομο Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας (ΑΟΕΚ), ο οποίος εκτελεί οικιστικά προγράμματα εργατικών κατοικιών και έχει ως σκοπό τη στεγαστική αποκατάσταση ορισμένων κατηγοριών εργατών και υπαλλήλων (ν.δ/γμα 2663/1954).
7) Το Υπουργείο Εθνικής Αμύνης με τον Αυτόνομο Οικοδομικό Οργανισμό Αξιωματικών (ΑΟΟΑ), ο οποίος σκοπεύει στην στεγαστική αποκατάσταση των θεωρούμενων ως άστεγων αξιωματικών. Κορυφή της λήψης απόφασης είναι οι αρχηγοί των ενόπλων δυνάμεων. Η οικοδομική του δραστηριότητα είναι πολύ μικρότερη από αυτή του ΑΟΕΚ και η μόνη πραγματοποιημένη σημαντική επέμβασή του εντοπίζεται στην Αθήνα, στην περιοχή Παπάγου.
8) Το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας με τον ΟΛΠ, τον ΟΛΘ και τα λιμενικά ταμεία κατσκευάζει λιμενικά έργα και κτίρια σταθμών κ.λπ. που συνήθως βρίσκονται σε άμεση επαφή με τον οικιστικό ιστό.
9) Η Εθνική Κτηματική Τράπεζα Α.Ε. επηρεάζει την οικιστική πολιτική με την στεγαστική αποκατάσταση μιας κατηγορίας των πελατών της, ενώ στο πολεοδομικό επίπεδο προωθεί τη δημιουργία μερικών ΖΕΠ.
10) Στα πλαίσια της μελέτης του σχεδιασμού του χώρου επεμβαίνουν διάφοροι ερευνητικοί φορείς που είναι: η ΕΣΥΕ, το ΕΜΠ-ΣΠΕ, το ΑΠΘ-ΣΠΕ, το ΙΠΑ του Παντείου Πανεπιστημίου.
11) Το Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΤΕΡΠΣ)[108] με κύριο σκοπό του την απευθείας χρηματοδότηση της εφαρμογής των ρυθμιστικών και πολεοδομικών σχεδίων ολόκληρης της χώρας και της εκτέλεσης των σχετικών με την εφαρμογή έργων από αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες. Ακόμη, το Ταμείο επιδοτεί ή δανειοδοτεί τους ΟΤΑ, ΝΠΔΔ ή οργανισμούς κοινής ωφελείας για σχετικές εφαρμογές και εκτελέσεις έργων. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις το Ταμείο μπορεί να χρηματοδοτήσει και την εκπόνηση των Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων. Επίσης, το Ταμείο έχει ως σκοπό να εξασφαλίσει τις αναγκαίες περιοχές για τις μελλοντικές ανάγκες των έργων που θα απαιτηθούν για την εφαρμογή των Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων. Τέλος, το ΕΤΕΡΠΣ σκοπεύει στην προστασία των διατηρητέων κτιρίων με την κάλυψη της δαπάνης για απαλλοτριώσεις ή επισκευές αυτών σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.1337/83.

Οι πόροι του ΕΤΕΡΠΣ προέρχονται από κρατική επιχορήγηση, από δάνεια για τα οποια μπορεί να παρασχεθεί η εγγύηση του Δημοσίου, από έσοδα εκμετάλλευσης της περιουσίας του και, τέλος, από έσοδα προερχόμενα από ειδικά τέλη που επιβάλλοντια στη γη ή στα κτίσματα. Ορισμένοι πολεοδομικοί νόμοι, που έχουν εκδοθεί κατά καιρούς, ορίζουν ότι διάφορες επιβαρύνσεις, εισφορές κ.λπ. σε βάρος των ιδιωτών, που επιβάλλονται από τους νόμους αυτούς, περιέρχονται στο ΕΤΕΡΠΣ.

Ολα τα Υπουργεία και οι φορείς κατασκευάζουν ή νοικιάζουν κτίρια για την εκτέλεση του σκοπού τους και για τη στέγαση των διοικητικών υπηρεσιών τους. Η χωροθέτηση αυτών των κτιρίων πολλές φορές γίνεται ανεξάρτητα από χωροταξικούς ή πολεοδομικούς στόχους με κύριο γνώμονα τη διάθεση φθηνής γης, το ύψος του ενοικίου και τη γειτνίαση με περιοχές που εξυπηρετούν.

Μετά απ' όλα αυτά, εύλογο είναι το ερώτημα εάν όλοι αυτοί οι φορείς συντονίζονται και συνεργάζονται στις διάφορες σχετικές και ανεξάρτητες

πολιτικές τους, και ακόμη εάν υπάρχει όχι μόνο ο οριζόντιος συντονισμός μεταξύ τους (μεταξύ υπουργείων και υπηρεσιών) αλλά και ο κάθετος συντονισμός(μεταξύ των φορέων κεντρικού - περιφερειακού - τοπικού επιπέδου). Η αναποτελεσματικότητα της πολιτικής, στην ιστορία και στην πράξη, στο πεδίο του «φυσικού» σχεδιασμού και προγραμματισμού δείχνει αντιθέτως τον μη συντονισμό τους και στην παγίωση ενός σύνθετου, πολυδαίδαλου, αντιφατικού και ασυντόνιστου διοικητικού πλέγματος με πολλαπλούς επάλληλους και παράλληλους οργανωτικο-διοικητικούς θεσμούς και με τις όποιες αρνητικές επιπτώσεις έχει αυτό το πλέγμα στην άσκηση της χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής και όχι μόνο.

ΠΙΝΑΚΑΣ: Φορείς Χωροταξικού και Πολεοδομικού Προγραμματισμού-Σχεδιασμού.

ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ	ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ	ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ	ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΥΠΕΧΩΔΕ	ΔΕΠΟΣ(ΝΠΙΔ)		
ΥΠΕΘΟ		ΕΟΤ ΚΕΠΕ ΕΛΚΕΠΑ	
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ			-ΟΤΑ -Τοπικές Ενώσεις -Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
ΥΒΕΤ	ΕΤΒΑ ΔΕΗ	ΕΣΥΕ ΕΚΚΕ	
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΓΕΩΡΓΙΑΣ	Αγροτική Τράπεζα		
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	ΕΑΣ, ΟΣΕ, ΚΤΕΛ, ΟΑ, ΟΤΕ, ΕΤ		
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	ΑΟΕΚ		
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΗΣ	ΑΟΟΑ		
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΜΠΟΡΙΚΗΣ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ	ΟΛΠ, ΟΛΘ		
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ	ΟΣΚ	ΕΜΠ-ΣΠΕ ΑΠΘ-ΣΠΕ ΙΠΑ-ΠΑΝΤΕΙΟ	
	Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ.		
	ΕΘΝΙΚΗ ΚΤΗΜΑΤΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ Α.Ε.		

Πηγή: Λουκάκης Π., *Σημειώσεις Πολεοδομίας - Πολεοδομικός Σχεδιασμός*, τεύχ. 1, Ξάνθη 1985, σελ. 42-43.

* Η μορφή του πίνακα είναι η ίδια με την πηγή που αναφέρουμε, αλλά τα νέα επίπεδα προγραμματισμού-σχεδιασμού και τους ανάλογους φορείς τους έχουν υποστεί τις απαραίτητες αλλαγές σύμφωνα με το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο που έχει αναφερθεί διεξοδικά παραπάνω.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

1. Α. Αραβαντινός, *Πολεοδομικός Σχεδιασμός*, ΕΜΠ, Αθήνα 1984, σελ. 113-114.
2. *Στο* ίδιο, σελ. 114.
3. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
4. Μανόλη Β. Μαρμαρά, *Η Αστική Πολυκατοικία της Μεσοπολεμικής Αθήνας*, εκδ.Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ιδρυμα ΕΤΒΑ, Αθήνα 1991, σελ. 32-38.
5. *Στο* ίδιο, σελ. 156-168.
6. *Στο* ίδιο, σελ. 69.
7. *Στο* ίδιο, σελ. 70.
8. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
9. *Στο* ίδιο, σελ. 71.
10. Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 115.
11. *Στο* ίδιο, σελ. 115.
12. *Στο* ίδιο, σελ. 138.
13. Π. Λουκάκης, *Σημειώσεις Χωροταξίας*, ΙΠΑ, Αθήνα 1994, σελ. 27 & Π. Λουκάκης, «Πολεοδομικά προβλήματα της πρωτεύουσας και θεσμικές παρεμβάσεις μετά το 1948» *στο* Εκθεση ΥΠΠΟ-ΣΑΔΑΣ: *Η Αθήνα στον 20ο αιώνα - Η Αθήνα όπως (δεν) φαίνεται 1940-1985*, ΥΠ.ΠΟ - Σύλλογος Αρχιτεκτόνων Δ.Α.Σ., Αθήνα-Πολιτιστική Πρωτεύουσα της Ευρώπης, 1985, σελ. 24.
14. Π. Λουκάκης, «Πολεοδομικά...μετά το 1948», ό.π., σελ. 24-25.
15. *Στο* ίδιο, σελ. 24.
16. Π. Λουκάκης, *Σημειώσεις Χωροταξίας*, ό.π., σελ. 27.
17. Π. Λουκάκης, «Πολεοδομικά...μετά το 1948», ό.π., σελ. 25.
18. Την περίοδο 1967-'74 χαρακτηρίζουν συνεχείς διαρθρωτικές μεταβολές στην προσπάθεια πολλών φορέων και προσώπων να οικειοποιηθούν τις αρμοδιότητες του Υπουργείου Συντονισμού κι έτσι παρατηρήθηκε μια παλινδρόμηση σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο στη διάρθρωση και στις αρμοδιότητες των υπηρεσιών. Βλέπε *Θεσμικό και Διοικητικό Πλαίσιο Χωροταξίας*, Μόνιμη Επιτροπή Χωροταξικού Σχεδιασμού του ΤΕΕ, Αθήνα 1976, σελ. 31. Και για τις Υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης *βλέπε στο* ίδιο, σελ. 32-33.
19. Π. Λουκάκης, «Πολεοδομικά...μετά το 1948», ό.π., σελ. 25.
20. Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 121-131.
21. *Στο* ίδιο, σελ. 144.
22. *Βλέπε*: α) Π. Λουκάκης, «Πολεοδομικά...μετά το 1948», ό.π., σελ. 26, β) Τεχνικά Χρονικά, «Το Πρόβλημα Αθήνα», ΤΕΕ, έτος 49ο, Νοέμ. - Δεκ., 11-12/80, Αθήνα 1980, σελ. 41.
23. Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 211-212.
24. *Στο* ίδιο, σελ. 116.
25. Π. Λουκάκης, *Σημειώσεις Χωροταξίας*, ό.π., σελ. 27.
26. *Βλέπε*: α) Π. Λουκάκης, «Πολεοδομικά...μετά το 1948», ό.π., σελ. 26, β) Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 292.
27. *Βλέπε*: α) Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 117-118, β) Γ. Δημ. Χριστοφιλόπουλος, *Χωροταξία - Πολεοδομία - Θεσμοί*, τεύχ. Β΄, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1984, σελ. 35-37.
28. Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 295-301.
29. ΤΕΕ, *Το πρόβλημα Αθήνα: 3. Το Ιστορικό των ρυθμιστικών επεμβάσεων στην Αθήνα*, Αθήνα, Ιούνιος 1979, σελ. 5-7
30. *Στο* ίδιο, σελ. 18
31. Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 121.
32. *Στο* ίδιο, σελ. 311.
33. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
34. *Στο* ίδιο, σελ. 290.
35. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
36. *Στο* ίδιο, σελ. 121.
37. *Στο* ίδιο, σελ. 122.
38. *Στο* ίδιο, σελ. 136.
39. *Στο* ίδιο, σελ. 133-134.

40. *Στο* ίδιο, σελ. 135-136.
41. *Στο* ίδιο, σελ. 309.
42. *Στο* ίδιο, σελ. 138-139.
43. *Στο* ίδιο, σελ. 138.
44. Περισσότερα για το Ν.947/79 βλ. *στο* ίδιο, σελ. 125-128 και 266-276.
Γενική περιγραφή του Ν.947/79, ο οποίος αποτελείται από επτά κεφάλαια:

Το πρώτο κεφάλαιο περιέχει γενικές διατάξεις που αφορούν το σκοπό του νόμου, την έννοια της οικιστικής περιοχής, τις χρήσεις γης και το περιεχόμενό τους καθώς και τους τρόπους ανάπτυξης ή αναμόρφωσης μιας οικιστικής περιοχής. Ετσι, μια οικιστική περιοχή μπορεί να αναπτυχθεί ή αναπλαστεί είτε με ενεργό πολεδομία, είτε με αστικό αναδασμό, είτε τέλος με κανονιστικούς όρους δόμησης. Οι δύο πρώτοι τρόποι είναι επεμβατικοί, προϋποθέτουν δηλαδή όχι μόνο την απλή ρύθμιση από μέρους του κράτους στον τομέα του εδάφους και τον έλεγχο της δράσης των ιδιωτών βάσει του πολεοδομικού σχεδίου, όπως αυτό συμβαίνει με τον τρίτο τρόπο, αλλά και ενεργό επέμβαση και δράση του ίδιου του κράτους ή των από αυτό εξουσιοδοτημένων φορέων(π.χ. ΔΕΠΟΣ).

Το δεύτερο κεφάλαιο αναφέρεται στην αναγνώριση μιας περιοχής ως οικιστικής, στη Γενική Μελέτη Οικιστικής Ανάπτυξης και στην κίνηση διαδικασίας χαρακτηρισμού μιας περιοχής ως οικιστικής.

Το τρίτο κεφάλαιο αφορά τη συμμετοχή των ιδιοκτησιών στην ενεργοποίηση της περιοχής(εισφορές σε γη και χρήμα).

Το τέταρτο κεφάλαιο αναφέρεται στις Ζώνες ενεργού Πολεοδομίας(ΖΕΠ). Ενεργός Πολεοδομία είναι ο τρόπος με τον οποίο επιτυγχάνεται, βάσει ενιαίου σχεδιασμού, η ανάπτυξη ή ανάπλαση ενός οικισμού με τη χρησιμοποίηση του συστήματος της οργανωμένης δόμησης.

Το πέμπτο κεφάλαιο αναφέρεται σε ένα νέο για την Ελλάδα εκείνη την εποχή θεσμό: τον Αστικό Αναδασμό.

Το έκτο κεφάλαιο αφορά τις Ζώνες Κανονιστικών Ορων Δόμησης. Είναι η βελτιωμένη μορφή ανάπτυξης ενός οικισμού που προβλέπει το ν.δ/γμα του 1923.

Τέλος, το έβδομο κεφάλαιο περιέχει τελικές και μεταβατικές διατάξεις.

45. *Στο* ίδιο, σελ. 306-307.
46. *Στο* ίδιο, σελ. 306.
47. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
48. *Στο* ίδιο, σελ. 306-307.
49. *Στο* ίδιο, σελ. 307.
50. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
51. *Στο* ίδιο, σελ. 309.
52. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
53. *Στο* ίδιο, σελ. 317.
54. *Στο* ίδιο, σελ. 318.
55. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
56. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
57. Π. Λουκάκης, «Πολεοδομικά...μετά το 1948», ό.π., σελ. 28.
58. Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 292.
59. Μόνο από το ΥΧΟΠ μέχρι το Δεκέμβριο του 1983 είχαν μετακινηθεί στην επαρχία 750 υπάλληλοι ώστε το σύνολο των υπηρετούντων στην επαρχία να φτάνει τους 1440. Βλ. Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 599.
60. Προσπάθειες που καλύπτουν μόνον έναν φορέα, το ΥΧΟΠ και μία ορισμένη περίοδο, από το 1978-1982.
61. Αναλυτικότερα για τον Ν. 1337/83 *βλέπε*: Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 129-132 & σ. 276-280.
62. Περισσότερα για την κοινωνικοποίηση μέρους του συντελεστή δόμησης βλ. Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 130.
63. Στο ίδιο, σελ. 599.
64. Π. Λουκάκης, «Ζητήματα σχετικά με τα χωρικά επίπεδα εφαρμογής του χωροταξικού προγραμματισμού και σχεδιασμού στην Ελλάδα» *στο* ΤΟΠΟΣ - Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών, Αφιέρωμα Χωροταξία-Περιβάλλον, Αύγουστος 8/94, Αθήνα 1994, σελ. 74.

65. Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 599.
66. *Στο* ίδιο, σελ. 600-601.
67. *Στο* ίδιο, σελ. 219-220.
68. *Στο* ίδιο, σελ. 134.
69. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
70. *Στο* ίδιο, σελ. 142.
71. Δ. Οικονόμου, «Χρήσεις γης και δόμηση εκτός σχεδίου: η ελληνική εκδοχή της αειφορίας» *στο* Περιφεριακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης, Τόμος ΙΙ: Χωροταξικός και Περιφερειακός Προγραμματισμός, ΣΕΠ-ΤΟΠΟΣ, Αθήνα 1996, σελ. 64-66.
72. Σχετικά *βλέπε*: α) Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 142, β) Β΄ Φάση Μελέτης Σπάτων - Οργανισμός Αερολιμένος, ΙΠΑ - ΟΡΣΑ, Αθήνα 1996, όλη την ενότητα για το θεσμικό πλαίσιο.
73. Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 142.
74. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
75. Π. Λουκάκης, «Ζητήματα σχετικά...Ελλάδα», ΤΟΠΟΣ, ό.π., σελ. 77.
76. *Στο ίδιο,* σελ. 76.
77. Αλ. Βούλγαρης, «Χωροταξικός Σχεδιασμός: προσπάθειες, προβλήματα, προοπτικές» *στο* ΤΟΠΟΣ, ό.π., σελ. 217-218.
78. Δ. Οικονόμου, ό.π., σελ. 67 & Αν. Αρβανιτάκη, «Περιφερειακή Πολιτική και Χωροταξία στην ευρώπη και οι ανεπάρκειες του ελληνικού συστήματος σχεδιασμού του χώρου» στο Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της ενωμένης Ευρώπης, Τόμος ΙΙΙ: Πολιτικές του περιβάλλοντος και Ανάπτυξη, ΣΕΠ-ΤΟΠΟΣ, Αθήνα 1996, σελ. 143.
79. Περισσότερα για τις περιπέτειες του κτηματολογίου, την αναγκαιότητά του και την σχέση του με την πολιτική γης και τον αναδασμό *βλέπε*: Δ. Ρόκος, *Κτηματολόγιο και Αναδασμός - Πολιτική Γης*, τόμος Α΄, εκδ. Μαυρομάτης & Σία ΕΠΕ, Θεσσαλονίκη 1989.
80. Περισσότερα για την ιδιωτική πολεοδόμηση *βλέπε*: Ε. Σταματίου, *Ιδιωτική Πολεοδόμηση - Εγαρμογή του Ν. 1947/1991 στην Πόλη και στην Περιφέρεια*, Διπλωματική Εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Ε.Π.Ι.Π.Α., Αθήνα, 1994.
81. *Βλέπε*: α) Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 184, β) Γ. Δημ. Χριστοφιλόπουλος, *Το νέο θεσμικό πλαίσιο πολεοδομικού σχεδιασμού,* εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1988, σελ. 7-20.
82. Γ. Δημ. Χριστοφιλόπουλος, 1988, ό.π., σελ. 6-7.
83. *Βλέπε*: α) Μηνάς Αγγελίδης, *Χωροταξικός σχεδιασμός - Μαθήματα θεωρίας - Η ελληνική εμπειρία*, Τομέας Πολεοδομίας και χωροταξίας ΕΜΠ, εκδ. Συμμετρία, Αθήνα 1991, σελ. 185, β) Γ. Δημ. Χριστοφιλόπουλος, 1988, ό.π., σελ. 20-30.
84. Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 120.
85. Μηνάς Αγγελίδης, ό.π., σελ. 187-188.
86. *Στο* ίδιο, σελ. 189.
87. Γ. Δημ. Χριστοφιλόπουλος, 1988, ό.π., σελ. 1.
88. Γ. Δημ. Χριστοφιλόπουλος, 1984, ό.π., σελ. 28-29.
89. *Στο* ίδιο, σελ. 29.
90. Α. - Φ. Λαγόπουλος, «Το Διοικητικό και Νομικό Πλαίσιο του συστήματος Φυσικού Προγραμματιμού στην Ελλάδα» *στο* Πόλη και περιφέρεια, Μάϊος - Αύγουστος, τεύχ. 1, Αθήνα 1981, σελ. 50-52.
91. Γ. Δημ. Χριστοφιλόπουλος, 1984, ό.π., σελ. 32.
92. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
93. *Στο* ίδιο, σελ. 25.
94. *Στο* ίδιο, σελ. 26.
95. *Στο* ίδιο, σελ. 26-27.
96. Λειτουργία των Υπηρεσιών Περιφερειακής ανάπτυξης: Παλιότερα (1960-1967) οι αρμοδιότητες των ΥΠΑ στα θέματα της Χωροταξίας ήταν πολλαπλές: χωροταξικές μελέτες ευρύτερων ή μικρότερων περιοχών, προδιαγραφές και συντονισμός ρυθμιστικών σχεδίων, παραλαβή έργων. Στη διάρκεια της δικτατορίας οι ΥΠΑ δεν έπαιξαν κάποιο ρόλο παρά μόνο ευκαιριακό λόγω θέσεως προσώπων (π.χ. Γεωργαλάς στην Κρήτη). Αργότερα και μέχρι σήμερα ο ρόλος των ΥΠΑ είναι συμβουλευτικός, γνωμοδοτικός, μελετητικός (προγράμματα περιφερειακά και μικρές μελέτες που

εντάσσονται στο γενικότερο κρατικό συγκεντρωτισμό). Βλ. *Θεσμικό και Διοικητικό Πλαίσιο-Χωροταξίας*, Μόνιμη Επιτροπή Χωροταξικού Σχεδιασμού, ΤΕΕ Αθήνα 1976, σελ.33.

97. Γ. Δημ. Χριστοφιλόπουλος, 1984, ό.π., σελ. 27.

98. *Στο* ίδιο, σελ. 28.

99. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.

100. Για τις πολεοδομικές αρμοδιότητες του κρατικού Νομάρχη αναλυτικά *βλέπε*: α) Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 119, β) Γ. Δημ. Χριστοφιλόπουλος, 1984, ό.π., σελ. 29-30.

101. *Βλέπε*: Νόμος 2218/94 άρθρο 53 παρ. 2α, β, η, θ.

102. Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 120.

103. Σχετικά με τους φορείς *βλέπε*: α) Γ. Δημ. Χριστοφιλόπουλος, 1984, ό.π., σελ. 31-33, β) Α. Αραβαντινός, σελ. 121, γ) Α. - Φ. Λαγόπουλος, ό.π., σελ. 54-56, δ) Νικ. Ι. Κόνσολας, *Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική - Γενική Θεώρηση Ι*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1985, σελ. 378-379, ε) Π. Λουκάκης, *Σημειώσεις Πολεοδομίας - Πολεοδομικός Σχεδιασμός*, τεύχ.1, Ξάνθη 1985, σελ.40-41.

104. Α. - Φ. Λαγόπουλος, ό.π., σελ. 54.

105 Στο ίδιο, ιδία σελίς.

106. Στο ίδιο, σελ. 55.

107. ΤΕΕ, *Διοικητικό και Θεσμικό Πλαίσιο Χωροταξίας*, ό.π., σελ. 131.

108. Περισσότερα για το ΕΤΕΡΠΣ *βλέπε*: α) Γ. Δημ. Χριστοφιλόπουλος, 1984, ό.π., σελ. 33-34, β) Α. Αραβαντινός, ό.π., σελ. 131-132.

ΚΕΦ. 3: ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ανάπτυξη των παραγωγικών και εν γένει των κοινωνικών σχέσεων κατοπτρίζουν και εκφράζουν τις αντιθέσεις και τις αντιφάσεις ενός δεδομένου κοινωνικοικονομικού σχηματισμού, επηρεάζουν και τελικά διαμορφώνουν ένα είδος οργάνωσης του χώρου με συγκεκριμένα δομικά χαρακτηριστικά. Η μεταβλητή χώρος και οι αλληλοσυσχετίσεις του έχουν σχέση με την κάθετη διάρθρωση των διαφόρων τομέων οικονομικών δραστηριοτήτων[1]. Ο χώρος λειτουργεί ως συστατικό στοιχείο της δραστηριότητας των ατόμων συγχρόνως όμως οι δραστηριότητες επηρεάζουν τη διαμόρφωση του χώρου.

Επομένως είναι αναγκαίο να μελετήσουμε την οικονομική άποψη του προγραμματισμού στο χώρο, την Οικονομική του Χώρου που έχει ως εφαρμοσμένο κλάδο του την περιφερειακή οικονομική πολιτική ή τον περιφερειακό προγραμματισμό. Η περιφερειακή πολιτική δημιουργεί το χωροταξικό υπόβαθρο για την επίτευξη των επιδιώξεων της εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής και περιλαμβάνει το σύνολο των μέτρων που εφαρμόζονται για την οικονομική ανάπτυξη όλων των περιφερειών μιας χώρας.

Θα πρέπει, λοιπόν, να εξεταστεί ο οικονομικός προγραμματισμός σε εθνικό-κεντρικό επίπεδο και που αφορά στην οικονομική πολιτική που ασκείται από το ΥΠΕΘΟ μέσω των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης του ΚΕΠΕ, μέσω του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων(ΠΔΕ), του Προγράμματος Σύγκλισης(ΠΣ) και του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης(ΚΠΣ).

Βεβαίως αυτή η οικονομική πολιτική συνδέεται με την περιφερειακή πολιτική μέσω των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΚΠΣ και της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής[Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα(ΜΟΠ), Κοινοτικές Πρωτοβουλίες] που εφαρμόζεται στην Ελλάδα.

Σε τομεακό επίπεδο ή σε επίπεδο χωροταξικής ζώνης τομεακής χρήσης θα πρέπει να εξεταστούν οι διάφορες πολιτικές και μέτρα για τον τουρισμό και τη βιομηχανία καθώς και ο τομέας της κατοικίας.

3.1. Εθνικός Οικονομικός Προγραμματισμός.

Η σχέση ανάμεσα στον οικονομικό προγραμματισμό και το χωροταξικό σχεδιασμό και προγραμματισμό είναι άμεση καθώς η παρέμβαση στο χώρο επηρεάζει τις χωροθετικές οικονομικές δραστηριότητες αλλά και την ποιότητα ζωής των κατοίκων, επηρεάζει το βαθμό και την εξέλιξη της κοινωνικής ευημερίας και ανάπτυξης. Επομένως η οικονομική πολιτική του ΥΠΕΘΟ και οι σχέσεις του με το ΥΠΕΧΩΔΕ έχει σημασία να μελετηθούν.

Σημαντικό είναι το ΠΔΕ μέσα από το οποίο κατανέμονται οι διάφορες πιστώσεις για τα προς εκτέλεση έργα και αναπτυξιακά προγράμματα στις διάφορες περιοχές. Η εθνική χωροταξική πολιτική εκφράστηκε μέσα από το ΠΔΕ που καταρτίζεται από το ΥΠΕΘΟ με βάση τις εισηγήσεις των αρμοδίων φορέων και υπουργών. Δεν υπήρχε δηλαδή συγκεκριμένη χωροταξική πολιτική στα πλαίσια των γενικότερων στόχων και επιδιώξεων. Η οποιαδήποτε απόφαση για χωροθέτηση σημαντικών δραστηριοτήτων διαμορφωνόταν περιπτωσιακά ανάλογα με τις πιέσεις που εξασκούνταν. Ετσι, μπορούμε να πούμε ότι η χωροταξική πολιτκή δεν ήταν παρά το ίδιο το ΠΔΕ καθώς και τα πενταετή Προγράμματα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης που κατέρτιζε το ΚΕΠΕ. Στα πενταετή αυτά προγράμματα ορίζονταν οι βασικές κατευθύνσεις της πολιτικής των δημοσίων επενδύσεων που σήμαινε την κατανομή τους στους διάφορους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας (έργα εθνικής κλίμακας) και την κατανομή τους στο χώρο (έργα περιφερειακής κλίμακας). Το πρώτο πενταετές πρόγραμμα[2] ήταν το Πρόγραμμα Οικονομικής Ανάπτυξης της Χώρας 1960-1964. Ακολούθησαν τα Προγράμματα[3] 1966-1970, 1967-1985(Σχεδιασμός της αναπτύξεως του εθνικού δικτύου αστικών κέντρων), 1968-1972, 1973-1987(Σχέδιον προτύπου μακροχρονίου αναπτύξεως της ελλάδος), 1973-1977, 1976-1980, 1981-1985, 1983-1987, 1988-1992. Σημειώνεται ότι από όλα αυτά τα Προγραμμάτα μόνο εκείνο της περιόδου 1983-1987 ψηφίστηκε από τη Βουλή και κατέστη νόμος, ενώ τα άλλα εξάντλησαν το βεληνεκές τους στην έκδοση των προκαταρκτικών.

Εύλογα συμπεραίνεται ότι οικονομική και χωροταξική πολιτική εκπονούνταν από το ίδιο υπουργείο καθώς και ότι συμπεριλαμβάνονταν στο ένα και το αυτό πρόγραμμα. Η διαδικασία διαχωρισμού του οικονομικού προγραμματισμού από τον χωροταξικό σχεδιασμό και προγραμματισμό άρχισε με την ίδρυση του ΥΧΟΠ το 1980 και ολοκληρώθηκε το 1985 με την ίδρυση του ΥΠΕΧΩΔΕ. Γι αυτό μέχρι σήμερα το ΥΠΕΧΩΔΕ παρέμεινε στο επίπεδο καθορισμού σχεδίων χρήσεων εδάφους, όρων και περιορισμών δόμησης, χωρίς ή με ελάχιστες δυνατότητες να ελέγξει το σκέλος των επενδύσεων και χρηματοδοτήσεων που αφορούν στις συγκεκριμένες χρήσεις, χωρίς να έχει μεγάλες δυνατότητες να επηρεάσει την πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, τα μέσα και τους τρόπους εφαρμογής αυτής και τελικά τη διαχείριση του εδάφους[4]. Αντιθέτως, όλα αυτά συντελούνται κυρίως από το ΥΠΕΘΟ και από πλήθος άλλων κεντρικών φορέων χωρίς συντονισμό και με αντιφατικές πολιτικές και μέτρα.

Ετσι, με τα Προγράμματα Οικονομικής Ανάπτυξης του ΚΕΠΕ και την πολιτική του ΠΔΕ στην αρχή, αργότερα με τον συντονισμό της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής με την κοινοτική που είχε ως έκφραση την εκπόνηση του πρώτου περιφερειακού προγράμματος 1981-1985 - την είσπραξη των πρώτων ενισχύσεων από το ΕΤΠΑ και των πρώτων δανείων

από την ΕΤΕ - την εφαρμογή αναπτυξιακών προγραμμάτων μέσα από τα ΜΟΠ, τα Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) και σήμερα πλέον με τα ΠΕΠ και το ΚΠΣ, το αποτέλεσμα είναι ο χωροταξικός προγραμματισμός να διαμορφώνεται σε σχέση με όλα τα παραπάνω και η χωροταξιξκή πολιτική του ΥΠΕΧΩΔΕ να έχει περιοριστεί στην εκπόνηση των Ειδικών Χωροταξικών Μελετών (ΕΧΜ).

Σχετικά με τα ΜΟΠ η προβληματική κινείται στο αν αυτά συνέβαλλαν στην περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας. Μία πρώτη εκτίμηση είναι ότι ναι μεν συνέβαλλαν στην περιφερειακή ανάπτυξη, όμως η προώθηση της Ενιαίας Εσωτερικής Αγοράς ελαχιστοποίησε τα αποτελέσματα του προγράμματος. Παράλληλα, υπήρξαν σημαντικά προβλήματα από την πλευρά της Ελλάδας που αφορούσαν στις δυσκολίες εφαρμογής από την διοίκηση(συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης) δημιουργώντας σοβαρές καθυστερήσεις στην απορρόφηση των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων, ενώ η αδυναμία των περιφερειακών αρχών λόγω του κεντρικού συγκεντρωτισμού[5] οδήγησε στη μείωση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων. Πάντως ανοιχτό παραμένει το ερώτημα κατά πόσον μέσω των ΜΟΠ ενισχύθηκαν κλάδοι και προϊόντα που μπορούν να αντιμετωπίσουν στο μέλλον το διακοινοτικό και διεθνή εμπορικό ανταγωνισμό.

Τα Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) είναι σχέδια για τη στρατηγική αναπτυξιακής πολιτικής που θα ακολουθηθεί. Υποβάλλονται στην Επιτροπή της Ε.Κ. για έγκριση και όταν εγκριθεί τότε σε συνεργασία με τις ελληνικές αρχές εκπονείται το ΚΠΣ. Το ΚΠΣ περιέχει δύο σκέλη: το Εθνικό και το Περιφερειακό.

Για το σχεδιασμό της περιφερειακής πολιτικής, το πρώτο πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης ήταν το «ειδικό πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης 191-1985». Σήμερα, η περιφερειακή και οικονομική πολιτική ασκείται μέσα από τα ΚΠΣ και καταργούνται έτσι τα προγράμματα οικονομικής ανάπτυξης του ΚΕΠΕ και τα ειδικά περιφερειακά προγράμματα καθώς αυτά εμπεριέχονται μέσα στο ΚΠΣ. Αντί των προγραμμάτων οικονομικής ανάπτυξης του ΚΕΠΕ εκπονείται το Πρόγραμμα Σύγκλισης(ΠΣ) από το ΥΠΕΘΟ. Μέχρι σήμερα εκπονήθηκαν δύο ΠΣ και δύο ΚΠΣ: α) ΠΣ 1988-1992 και ΚΠΣ1 1989-1993, β) ΠΣ 1994-1999 και ΚΠΣ2 1994-1999.

Το ΚΠΣ1 είχε βασικούς στόχους (οι έξι βασικές προτεραιότητες): τον εκσυγχρονισμό των βασικών υποδομών, την ανάπτυξη των γεωργικών διαρθρώσεων, την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, την ορθολογική ανάπτυξη του τουρισμού, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων.

Οι βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις[6] του ΚΠΣ1 σε ορισμένους οικονομικούς δείκτες στο τέλος του 1993 έχουν ως εξής: ΑΕΠ +2%, δημιουργία 50.000 θέσεων εργασίας, συγχρηματαδότηση κατά 70% των συνολικών δημόσιων επενδύσεων και συμμετοχή 20% στις συνολικές μικτές επενδύσεις παγίου κεφαλαίου της ελληνικής οικονομίας.

Αν και οι έξι βασικές προτεραιότητες του ΚΠΣ1 που είχαν επιλεχτεί ανταποκρίνονταν στις αναπτυξιακές ανάγκες της Ελλάδας, διάφοροι άλλοι παράγοντες επέβαλλαν τη μετατόπιση βάρους κατά τη διάρκεια εφαρμογής του ΚΠΣ1. Σημαντικές ανακατατάξεις[7] σημειώθηκαν και μέσα σε ορισμένους τομείς: κεφάλαια που αποδεσμεύτηκαν από τα μεγάλα έργα υποδομής

διατέθηκαν για την ενίσχυση της προσπάθειας στον τομέα των τηλεπικοινωνιών εφαρμόζοντας έτσι ένα ειδικό ενιαίας κατάρτισης πρόγραμμα «Crash» για το 1992 και το 1993. Επίσης, στον τομέα που αφορά το ανθρώπινο δυναμικό στο τέλος της περιόδου εφαρμογής του ΚΠΣ 1 υπήρξε σταδιακή μεταφορά πόρων υπέρ της βελτίωσης του εκπαιδευτικού συστήματος.

Ο βαθμός απορρόφησης[8] των πιστώσεων υπήρξε ικανοποιητικός γεγονός που οφείλεται στην κινητοποίηση των περιφερειών που κατόρθωσαν να απορροφήσουν με ταχύ ρυθμό τις πιστώσεις που διατέθηκαν για το εθνικό σκέλος του ΚΠΣ.

Η ενίσχυση και επιτάχυνση του ρυθμού εφαρμογής των περιφερειακών προγραμμάτων είχαν αποτέλεσμα να πραγματοποιηθεί σημαντική πρόοδος στον τομέα των βασικών υποδομών των περιφερειών. Υπήρξαν επίσης τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες και σε ορισμένες περιπτώσεις δόθηκαν κίνητρα για έρευνα και τεχνολογία(π.χ. στη Θεσσαλονίκη και το Ηράκλειο) και δημιουργήθηκαν νέες υπηρεσίες ενίσχυσης των ΜΜΕ(π.χ. στην Πάτρα)[9].

Ως προς την εκτέλεση και χρηματοδότηση των μεγάλων έργων, όπως το μετρό της Αθήνας, το δίκτυο του φυσικού αερίου, σημειώθηκαν σοβαρές καθυστερήσεις λόγω της περίπλοκης διαχείρισής τους[10].

Οσον αφορά τη βιομηχανία, το καθεστώς ενισχύσεων που τέθηκε σε εφαρμογή δεν είχε τις αναμενόμενες επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και δεν συνέβαλλαν στην απλούστευση των περίπλοκων διαδικασιών των εν δυνάμει επενδυτών[11].

Σημαντικά κεφάλαια διατέθηκαν για την επαγγελματική κατάρτιση και συνέβαλλαν στο να αυξηθεί αυτή σημαντικά προς όφελος του ανθρώπινου δυναμικού. Ομως η ποιότητα της κατάρτισης ήταν συχνά ανεπαρκής και δεν ανταποκρινόταν σε μεγάλο βαθμό στις ανάγκες των επιχειρήσεων και της αγοράς εργασίας[12].

Το ΚΠΣ 2 είναι αναθεωρημένο καθώς έχει ως βασική κατεύθυνση τις επενδύσεις για τη στήριξη του παραγωγικού τομέα. Δίνει το κύριο βάρος στις μεγάλες οικονομικές υποδομές που αποτελούν μέρος των διευρωπαϊκών δικτύων και στηρίζει τους οικονομικούς τομείς, ιδιαίτερα τη βιομηχανία[13].

Η στρατηγική του ΚΠΣ 2 είναι συνεπής με τον γενικό στόχο της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της Ελλάδας στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενωσης. Η στρατηγική αυτή συναρθρώνεται γύρω από τους τέσσερις βασικούς αναπτυξιακούς άξονες[14]:

- τον εκσυγχρονισμό των βασικών υποδομών
- την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού
- την ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού
- τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων

Οι βασικές καινοτομίες σε σχέση με το ΚΠΣ1 είναι[15]:

- μία σημαντικότερη συγκέντρωση πόρων στις μεγάλες υποδομές μεταφορών, ιδίως στο πλαίσιο των διευρωπαϊκών δικτύων,
- μία περισσότερο φιλόδοξη πολιτική για τη βιομηχανία,
- όσον αφορά το ανθρώπινο δυναμικό γίνεται μεγαλύτερη προσπάθεια στον τομέα της αρχικής εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης απ' ότι στη διαρκή κατάρτιση και την απασχόληση,
- δίνεται νέα μεγαλύτερη έμφαση στο περιβάλλον,

- μία πολιτική καινοτομιών στον τομέα της ενέργειας, η οποία δίνει έμφαση στην εξοικονόμηση ενέργειας καθώς και στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

Το ΚΠΣ 2 ενθαρρύνει τη σύγκλιση μέσω του σημαντικού επενδυτικού προγράμματος σε έργα υποδομής, ιδίως στις μεταφορές, την ενέργεια και τις τηλεπικοινωνίες, και μέσω των κινήτρων που παράσχει για επενδύσεις στη βιομηχανία και τους παραγωγικούς τομείς γενικότερα[16]. Επιπλέον, οι ελληνικές αρχές έχουν διακηρύξει μέσω του ΠΣ 1994-1999 να καταβάλλουν προσπάθειες για την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων για επενδύσεις σε έργα υποδομής συμβάλλοντας αποφασιστικά στη μείωση των πιέσεων στα δημόσια οικονομικά και ενθαρρύνοντας την περαιτέρω ανάπτυξη. Με αυτό τον τρόπο[17] το ΚΠΣ2 στηρίζεται στο μακροοικονομικό πλαίσιο του οποίου η σταθερότητα θα επιδιωχθεί μέσα από το ΠΣ. Το ΚΠΣ και το ΠΣ κινούνται στα ίδια πλαίσια στόχων και κατευθύνσεων για την πραγμάτωση ενός απώτερου σκοπού: να μπορέσει η Ελλάδα να διαδραματίσει το ρόλο της «ως πόλη της Ευρώπης» στην περιοχή των Βαλκανίων λόγω των οικονομικών συγκυριακών ευκαιριών και να μπορέσει επίσης να συμμετάσχει στην Οικονομική και Νομισματική Ενωση(ΟΝΕ) το 1999 σύμφωνα με τις επιταγές της Κοινότητας.

Ερώτημα αποτελεί κατά πόσο η απόληξη της σχέσης των ΠΣ και ΚΠΣ2 θα αντιμετωπίσει τα περιφερειακά προβλήματα. Μία πρώτη εκτίμηση είναι ότι θα οδηγήσει σε ένταση των περιφερειακών ανισοτήτων[18] γιατί από τη μια μεριά το ΠΣ ρίχνει όλο σχεδόν το βάρος στην ονομαστική σύγκλιση, και από την άλλη το ΚΠΣ ευνοεί μόνον τις περιφέρειες που παρουσιάζουν ορισμένα συγκριτικά πλεονεκτήματα και ταυτόχρονα βρίσκονται πάνω ή κοντά σε εθνικά και διευρωπαϊκά δίκτυα. Επίσης, δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι από το συνολικό ποσό των δημοσίων δαπανών η χρηματοδότηση για το περιφερειακό σκέλος απορροφά μόνο το 29%.

Ενας άλλος προβληματισμός αφορά τις επιπτώσεις του ΚΠΣ στη χωροταξική οργάνωση του δικτύου των οικισμών. Μέσα από το περιφερειακό σκέλος διαφαίνεται η τάση αλλαγής της χωροταξικής διάρθρωσης: το δίπολο Αθήνα-Θεσσαλονίκη θα διατηρηθεί ενώ θα υπάρξει μία ενίσχυση και επέκταση του ολιγοπολικού συστήματος με επιλεγμένα αστικά κέντρα, επέκταση με τάσεις δημιουργίας ενός πολυκεντρικού συστήματος αστικών κέντρων.

Ολα τα παραπάνω (ΣΠΑ-ΚΠΣ-ΠΕΠ) εντάσσονται στα πλαίσια της Νέας Διαρθρωτικής Πολιτικής της Κοινότητας (ΝΔΠ) και αφορά στο στόχο της συνοχής των παρεμβάσεων. Ενα ακόμη στοιχείο της ΝΔΠ είναι η αποκέντρωση στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή των παρεμβάσεων που απορρέει από τις αρχές της επικουρικότητας και της εταιρικής σχέσης, αρχές που συναρτώνται με την έννοια της οικονομικής και της κοινωνικής συνοχής. Η ισχυροποίηση των θεσμικών δομών της Κοινότητας και η πορεία προς μία ομοσπονδιακού τύπου πολιτική ένωση δημιουργεί πιέσεις για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών στα κοινοτικά όργανα, αλλά και για την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων από τις εθνικές κυβερνήσεις σε ενδοεθνικά όργανα (τις περιφερειακές και τοπικές αρχές). Η Ελλάδα σε αυτά τα πλαίσια θεσμοθέτησε την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση για λόγους εναρμόνισης των θεσμών και των πολιτικών της προς αυτούς του ευρωπαϊκού χώρου ώστε να μπορέσει να ανταποκριθεί στις νέες συνθήκες και ανάγκες.

Τέλος, αποκτά όλο και περισσότερη σημασία και προτεραιότητα το ζήτημα της προστασίας του πριβάλλοντος στην πολιτική της περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης. Η διαδικασία ένταξης της πριβαλλοντικής πολιτικής στους στόχους της περιφερειακής ανάπτυξης ανακινεί πολλά θέματα και ερωτήματα. Σε περιφερειακό επίπεδο το ερώτημα είναι πως μπορεί να επιτευχθεί συνεχής αναπτυξιακή διαδικασία ελαχιστοποιώντας ταυτόχρονα τις αρνητικές επιδράσεις στο φυσικό και δομημένο περιβάλλον που αποτελεί πηγή ζωής το πρώτο και καθοριστικό στοιχείο της ποιότητας ζωής το δεύτερο.

Το ζητούμενο είναθι να προσδιοριστεί ο ρόλος του περιβάλλοντος σε σχέση με το οικονομικό σύστημα έτσι ώστε να αποτραπούν μελλοντικές εμπλοκές στη διαδικασία αυτή προερχόμενες από τη στενότητα ή έλλειψη των φυσικών πόρων ή την ανατροπή των περιβαλλοντικών ισορροπιών.

Θεωρώντας ξεπερασμένη την άποψη ότι οι φυσικοί πόροι είναι ελεύθερα αγαθά, είναι απαραίτητο να βρεθούν οι κατάλληλοι μηχανισμοί ενσωμάτωσης των πειβαλλοντικών παραμέτρων καθώς και των επιπτώσεων που συνεπάγετια η χρήση τους στο σχεδιασμό έτσι ώστε να είναι εφικτή η προσέγγιση της αειφορίας.

Με αυτό τον τρόπο συνδέονται άρρηκτα οικονομική ανάπτυξη - περιβαλλοντική πολιτική - χωροταξικός σχεδιασμός προκειμένου να υπάρξει μία καλύτερη ποιότητα ζωής και μία ισόρροπη ανάπτυξη των περιοχών και των περιφερειών.

3.2. Επίπεδο Χωροταξικής Ζώνης Τομεακής Χρήσης

3.2.1. Κατοικία

Η πολιτική κατοικίας θα πρέπει να ερευνηθεί ταυτόχρονα από δύο πλευρές: α) από πλευράς κρατικής παρέμβασης που αφορά κυρίως την παραγωγή κοινωνικής κατοικίας και β) ιδιωτικοοικονομικής παρέμβασης που αφορά κυρίως στην ανάπτυξη του κοινωνικού φαινομένου της αστικής πολυκατοικίας.

Θα πρέπει να εξεταστεί τόσο η επίσημη πολεοδομία όσο και η παραπολεοδομία με τις δύο κατηγορίες της, το οικοπεδομπόριο και τα αυθαίρετα.

Επίσης, θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι το θεσμικό πλαίσιο της στέγασης έχει ως βασικές συνιστώσες πρώτον τη δομή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος και δεύτερον τις δυνατότητες που προσφέρουν οι κτιριοδομικοί κανονισμοί(όροι και περιορισμοί δόμησης: ΓΟΚ) που ισχύουν κάθε φορά.

Σε σχέση με το ιδιοκτησιακό καθεστώς και σε αναφορά στη χρονική περίοδο του μεσοπολέμου[19] (1918-1941), ο θεσμός που έπαιξε και συνέχιζε να παίζει σοβαρό ρόλο στον τομέα της κατοικίας ήταν ο Ν.3741/1929 περί οριζοντίου ιδιοκτησίας.

Οι λόγοι που επέβαλλαν την εισαγωγή του θεσμού της οριζοντίου ιδιοκτησίας ήταν σύνθετοι[20]:

1) Στεγαστικοί και πολεοδομικοί λόγοι. Οι ανάγκες σε κατοικία των μεσοστρωμάτων, σε συνδυασμό με την ανάγκη για μείωση της επέκτασης της Αθήνας, δημιούργησαν τους κατάλληλους όρους για αλλάγή του βασικού δομικού κυττάρου της πόλης και συγκεκριμένα τη μετατροπή του από

μονοκατοικία σε πολυκατοικία. Ο νέος θεσμός θα ήταν το κατάλληλο εργαλείο για να πραγματοποιηθεί αυτή η αλλαγή διότι θα μείωνε το κόστος της κατοικίας και θα βοηθούσε στην πύκνωση της πόλης με την καθ' ύψος ανάπτυξή της.

2) Ιδιοκτησιακοί λόγοι που σχετίζονταν με την καθήλωση σε απραξία του αστικού εδάφους από τη συστηματική εφαρμογή του ενοικιοστασίου λόγω της εμπόλεμης κατάστασης που βρισκόταν η χώρα κατά τις προηγούμενες δεκαετίες. Η εισαγωγή του θεσμού δημιουργούσε περισσότερο ευέλικτο ιδιοκτησιακό καθεστώς που ευνοούσε την ανοικοδόμηση των παλιών οικημάτων.

3) Οικονομικοί λόγοι που σχετίζονταν με τη γενικότερη διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας, η οποία αδυνατώντας να απορροφήσει σε άλλους παραγωγικούς τομείς τα χρηματικά κεφάλαια που μετέφεραν οι παλλινοστούντες ομογενείς, τους οδήγησε προς την ασφαλή και επικερδή επένδυση σε αστικά ακίνητα. Η οικοδομική δραστηριότητα που αναπτύχθηκε, κυρίως σε μεγάλα κτίρια, επέβαλλε τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου που διείπε τις ιδιοκτησιακές σχέσεις.

Ομως, ο θεσμός ενώ κατά κύριο λόγο σκοπό είχε την αντιμετώπιση των στεγαστικών αναγκών, τελικά εξυπηρέτησε κυρίως επενδυτικές και κερδοσκοπικές απαιτήσεις του μεγάλου καπιταλιστικού κεφαλαίου και σε δεύτερο επίπεδο απάντησε στο ζήτημα της κατοικίας. Αυτό κατά κάποιο τρόπο αποδεικνύεται από το γεγονός ότι ο θεσμός λειτούργησε από το διάστημα του 1930 κι όχι του 1920 όπου τότε υπήρχε έντονο το πρόβλημα της στέγασης.

Το ίδιο έτος εκδόθηκε το ν.δ/γμα του 1929 περί ΓΟΚ, το οποίο καθόριζε κοινούς κανόνες για τη δόμηση των κτιρίων σε ολόκληρη τη χώρα και παράλληλα καταργούσε όλα τα σχετικά νομοθετήματα που είχαν εκδοθεί στο παρελθόν και ίσχυαν σε γενική ή τοπική κλίμακα. «Ολα τα μέτρα που διατυπώνονταν σε αυτόν είχαν ως απώτερο στόχο την αντιμετώπιση των προβλημάτων που δημιουργούνταν στο δομημένο περιβάλλον από την ανοικοδόμηση στο αστικό οικόπεδο του συνολικού επιτρεπόμενου όγκου. Κατά συνέπεια, στις προθέσεις του νομοθέτη ως προοπτική έμπαινε απροκάλυπτα η ανοικοδόμηση πολυόροφων κτιρίων»[21].

Ο Ν.3741/29 και ο ΓΟΚ του '29 αποτέλεσε το θεσμικό πλαίσιο στη διάρκεια του μεσοπολέμου, το οποίο πρόσφερε δυνατότητες δημιουργίας και ανάπτυξης στην αγορά διαφόρων τρόπων παραγωγής της κατοικίας που σχετίζονται με τις μορφές χρηματοδότησης του οικοδομικού τομέα που εφευρέθηκαν. Αυτές συγκεκριμένα ήταν τρεις[22]:

α) Πρώτη μορφή, όπου υπήρχε σύμπραξη πολλών μικροκεφαλαιούχων που ενδιαφέρονταν να κατασκευάσουν το κτίριο για κατοικήσουν σε αυτό.

β) Δεύτερη μορφή, όπου η χρηματοδότηση και η ευθύνη της έκβασης της διαδικασίας παραγωγής αναλαμβάνεται από ένα φυσικό πρόσωπο που σε κάποια φάση της κατασκευής προβαίνει στην πώληση ολόκληρου του κτιρίου ή τμήματος αυτού. Το φυσικό αυτό πρόσωπο είναι ένας κατασκευαστής - επιχειρηματίας ή κατασκευαστής - μεταπράτης.

γ) Τρίτη μορφή με την οποία η χρηματοδότηση της διαδικασίας παραγωγής επιτυγχάνεται με μια μορφή συνεταιρισμού μεταξύ οικοπεδούχου και κατασκευαστή. Ο τελευταίος αναλαμβάνει να φέρει σε πέρας ολόκληρη την επιχειρηματική δράση της ανοιοδόμησης και γι αυτό κρατά τον πλήρη έλεγχο της πώλησης του κτιριακού προϊόντος για λογαριασμό του, εκτός από

ένα τμήμα που δίνεται αντιπαροχή στον οικοπεδούχο ως αντάλλαγμα για τη συμβολή του στη διαδικασία παραγωγής με τη διάθεση του οικοπέδου του.

Ολες οι μορφές χρηματοδότησης είχαν ως τελικό παραγόμενο κτιριακό προϊόν την αστική πολυκατοικία και όλες ήταν σαφώς κερδοσκοπικές μορφές ανοικοδόμησης του συγκεκριμένου κτιριακού τύπου.

Από την πλευρά της κρατικής στεγαστικής πολιτικής στη διάρκεια του μεσοπολέμου, αυτή δεν μπορούμε να πούμε ότι απουσίαζε. Αντιθέτως, υπήρξαν προγράμματα οργανωμένης δόμησης που πραγματοποιήθηκαν για τη στεγαστική αποκατάσταση των προσφυγικών πληθυσμών της Μικράς Ασίας[23], καθώς και κάποιες προσπάθειες που εκδηλώθηκαν στον οικοδομικό τομέα με ενεργό συμμετοχή του κράτους έστω και έμμεσα. Η πρώτη αφορά την αντιμετώπιση του στεγαστικού προβλήματος των δημοσίων υπαλλήλων που προωθήθηκε με την εισαγωγή του θεσμού των οικοδομικών συνεταιρισμών. Η δεύτερη ενέργεια της πολιτείας εκδηλώθηκε με αφορμή την αποκατάσταση των σεισμοπλήκτων της Κορίνθου μετά τους σεισμούς της 22/4/28 και τέλος, ως τρίτη προσπάθεια είναι το πρόγραμμα ανάπτυξης του οικισμού της Φιλοθέης.

Η κρατική πολιτική κατοικίας, όμως, που εκδηλώθηκε με τις παραπάνω ενέργειες δεν κάλυψε πλήρως τις στεγαστικές ανάγκες[24] γι αυτό και αναπτύχθηκαν οι κερδοσκοπικοί τρόποι ανοικοδόμησης αστικών πολυκατοικιών εκμεταλλεύοντας έτσι με τον καλύτερο τρόπο τη ζήτηση που υπήρχε. Σαφώς, λοιπόν, ο τομέας ανοικοδόμησης της αστικής πολυκατοικίας παρέμεινε πρακτικά έξω από κάθε άμεση κυβερνητική συνδρομή σε ότι αφορά τη χρηματοδότηση της διαδικασίας παραγωγής του. Η οργανωμένη δόμηση από την πλευρά της πολιτείας συνδέθηκε άμεσα και μονόπλευρα με την παραγωγή της κοινωνικής κατοικίας, της λαϊκής στέγης.

Αργότερα, λόγω του πολέμου σταματάει κάθε κρατική φροντίδα στον τομέα της κατοικίας. Μεταπολεμικά και κατά τη διάρκεια της περιόδου της ανασυγκρότησης(1948-1961) υπάρχει μία αναθέρμανση της οικιστικής πολιτικής γενικά, όχι μόνο για κάλυψη αναγκών, αλλά και για στροφή της οικονομίας προς την οικοδομική δραστηριότητα.

Ετσι, για την αντιμετώπιση της πίεσης του στεγαστικού προβλήματος θεσπίζεται[25] ο Ν.1667/51 «περί Λαϊκής Κατοικίας» που μαζί με το Ν.2063/52 με συμπληρώσεις και τροποποιήσεις είχαν σα σκοπό τη στέγαση των αστέγων ή όσων ζουν σε ακατάλληλους χώρους. Και οι δύο αυτοί νόμοι, όμως, δεν μπόρεσαν να αντιμετωπίσουν το στεγαστικό πρόβλημα ολοκληρωτικά. Παράλληλα, ιδρύεται ο ΑΟΕΚ με το Ν.3213/54, ο οποίος εφαρμόζει οικιστικά προγράμματα που ακόμα και μαζί με τα προγράμματα λαϊκής στέγης των Υπουργείων Κοινωνικής Πρόνοιας και Δημοσίων Εργων συνολικά είναι ελάχιστα για να αντιμετωπίσουν το ζήτημα.

Η οξύτητα του οικιστικού προβλήματος εκφράζεται και με τον υπερβολικά μεγάλο αριθμό των 282.252 αυθαιρέτων κατοικιών που κατασκευάστηκαν στις παρυφές των πόλεων την περίοδο 1945-1956.

Το οικιστικό πρόβλημα είναι εντονότερο στην Πρωτεύουσα λόγω της υπερσυγκέντρωσης του πληθυσμού σε αυτήν (εσωτερική μετανάστευση) και συνακόλουθα την ερήμωση της υπαίθρου ως αποτέλεσμα ταυτόχρονα και της εξωτερικής μετανάστευσης κυρίως στη Δ. Γερμανία.

Γενικά αυτή την περίοδο μια σειρά θεσμικών και οικονομικών μέτρων[26] εκχώρησαν τον τομέα της κατοικίας πλήρως στον ιδιωτικό τομέα, ενέτειναν

στην κερδοσκοπική εκμετάλλευση της αστικής γης και τελικά ενθάρρυναν την αυθαίρετη δόμηση και την «προσθετικά» επέκταση των σχεδίων πόλεων.

Στην περίοδο '60-'67, μία περίοδος προσπάθειας για ανάπτυξη, η έλλειψη νομισματικής σταθερότητας αλλά και δυνατότητας παραγωγής επενδύσεων οδηγεί σε επενδύσεις σε γη και ακίνητα που έχουν σαν αποτέλεσμα μια μεγάλη έξαρση του ρόλου της οικοδομής στην οικονομία και τη χρησιμοποίησή της ως μοχλού ρύθμισης των κρίσεων.

Η επίσημη οικιστική πολιτική[27] την ίδια περίοδο εντοπίζεται με την δημιουργία Επιτροπής Οικισμού του ΚΕΠΕ στα πλαίσια κατάρτισης του Σχεδίου Προγράμματος Οικονομικής Ανάπτυξης 1966-1970 και στο ν.δ. 1138/72 περί αναπροσαρμογής και βελτιώσεως των στεγαστικών προγραμμάτων του Υπουργείων Κοινωνικής Πρόνοιας και του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας, όπου φαίνεται η κρατική παρέμβαση για τη χρηματοδότηση της λαϊκής κατοικίας του χρηματιστηριακού κεφαλαίου μέσω της Εθνικής Κτηματικής Τράπεζας Ελλάδος(ΕΚΤΕ).

Στην περίοδο της Δικτατορίας('67-'74), ως συνέχιση τελικά της προηγούμενης περιόδου, δόθηκε σημαντική ώθηση στα οικιστικά θέματα που είχαν όμως περισσότερο την πρόθεση δημιουργία εντυπώσεων ή προσέλκυσης ξένων χρηματοδοτήσεων, παρά την κάλυψη πραγματικών αναγκών.

Οντως, στην περίοδο της Δικτατορίας μεθοδευόταν[28] η υπερθέρμανση της οικονομίας μέσα από τη στεγαστική δραστηριότητα. Αρχίζει να εφαρμόζεται ένα ευρύ πρόγραμμα λαϊκής στέγης, δηλαδή παρέχονται απλόχερα στεγαστικά δάνεια. Σχεδόν ταυτόχρονα υπερδιπλασιάζεται το ύψος των δανείων σε σχέση με το 1966, επιτρέπεται για πρώτη φορά στην Κτηματική Τράπεζα και σε άλλες εμπορικές τράπεζες να προσφέρουν μακροπρόθεσμα δάνεια σε οικοδομικές επιχειρήσεις και προτείνεται να συνεργαστεί η ΕΤΒΑ με την Κτηματική στον οικιστικό τομέα. Η Επταετία συνέχιζε να αναζητά πρόσθετες μεθόδους τόνωσης της οικοδομικής δραστηριότητας με τον ΑΝ 395/68[29], ο οποίος με την αύξηση υψών που πρόσφερε είχε ως αποτέλεσμα την καταστροφή σημαντικού μέρους των πόλεων της χώρας. Παράλληλα, ο ΑΝ 625/69 που επέτρεψε την κατασκευή λυόμενων οικίσκων σε μικρά αγροτεμάχια εκτός σχεδίου προκάλεσε τεράστια καταστροφή γεωργικής γης και του αγροτικού περιβάλλοντος της χώρας[30]. Τα περισσότερα από αυτά τα λυόμενα έγιναν μόνιμες κατασκευές και σε συνδυασμό με την αυθαίρετη δόμηση άλλαξαν το πρόσωπο της ελληνικής υπαίθρου, ιδιαίτερα στις παραλιακές περιοχές. Με τον ΑΝ 410/68 αρχίζει η διαδικασία νομιμοποίησης των εντός σχεδίου αυθαιρέτων που όμως ταυτίζονται με τα εκτός σχεδίου, άρα αρχίζει η διαδικασία νομιμοποίησης όλων των αυθαιρέτων γενικά[31].

Με την επάνοδο της δημοκρατίας από το 1974, μπήκαν μπροστά οι μηχανισμοί αναθεώρησης-ανατροπής της πολιτικής για το χώρο που είχε ασκήσει η δικτατορία, ενώ παράλληλα υπάρχει μία επίσημη πολιτική που εκδηλώνεται με θεσμικά μέτρα (π.χ. ίδρυση ΔΕΠΟΣ, Ν.947/79) ή με διοικητικά (π.χ. αναθέσεις γύρω από το ΡΣΑ και την ΕΠΑ).

Η ΔΕΠΟΣ προτίθεται να παίξει έναν ρυθμιστικό ρόλο στην αγορά κατοικίας. Το '78 όμως διαπιστώνεται ότι η υπόθεση ΔΕΠΟΣ έχει κολλήσει περιμένοντας την προώθηση του Ν.947/79. Το έργο της ΔΕΠΟΣ αντιμετώπισε πολλές δυσχέρειες που είχαν σχέση με τις πολλαπλές προσπάθειες κηδεμονίας της από άλλες υπηρεσίες με παράλληλα

ενδιαφέροντα κι αυτές οι δυσχέρειες είναι που την εμπόδισαν να διαδραματίσει έναν ενεργό ρόλο στην αγορά κατοικίας[32].

Η πολιτική ελέγχου για το χώρο άρχισε κάπως να αναθερμαίνει το ενδιαφέρον της πολιτείας που εκφράζεται με τη δημιουργία του θεσμικού πλαισίου για τις οικιστικές περιοχές με το Ν.947/79, κι επομένως και για την παραγωγή κατοικίας υπήρξε κάποια διάθεση άσκησης πολιτικής μέσα από τις ρυμθίσεις για τον έλεγχο της αυθαίρετης δόμησης, της δόμησης εκτός σχεδίου πόλεων, χωρίς βέβαια να αρκούν.

Η παραγωγή κατοικίας από την πλευρά της πολιτείας, δηλαδή η οργανωμένη δόμηση[33], αποσυνδέθηκε από την παραγωγή της κοινωνικής κατοικίας με την αναγκαστική υποχώρηση της ΔΕΠΟΣ από το προσκήνιο και το κράτος έτσι σχεδόν σταμάτησε να εφαρμόζει προγράμματα λαϊκής κατοικίας. Το κράτος δεν είχε κανένα ουσιαστικό λόγο να πολλαπλασιάσει τα προγράμματα λαϊκής στέγης γιατί αυτό θα απειλούσε την ιδιωτική οικοδομική δραστηριότητα. Παρά τον έλεγχο της χρήσης γης που επιχειρήθηκε, το «αυθαίρετο» συνέχιζε να παίζει το ρόλο «δικλείδας» στα αδιέξοδα της οικιστικής πολιτικής, ενώ από την άλλη μεριά το συμπλήρωμά του, η εργολαβική οικοδομή είχε τη δυνατότητα να διαμορφώνει το επίπεδο τιμών και ποιοτικής-κατασκευαστικής στάθμης όπως ήθελε μια και είχε εξασφαλισμένη τη ζήτηση. Η έννοια της οργανωμένης δόμησης έρχεται στην Ελλάδα πολύ αργά, μετά το 1980 με τον Ν.1337/83 (κυρίως με τις ΖΟΕ).

Το κράτος απέναντι σε όλα αυτά ήταν ο βουβός παρατηρητής, ενώ μερικές φορές παρεμβαίνει και ενεργά ως οικοπεδοφάγος, κυρίως την περίοδο '67-'74, με τις αναγκαστικές απαλλοτριώσεις μεγάλης κλίμακας. Τα οφέλη του κράτους βέβαια δεν είναι άμεσα οικονομικά, αλλά έχουν κυρίως πολιτικό όφελος.

Θα μπορούσαμε να πούμε ότι η κρατική πολιτική στο σχεδιασμό της οικιστικής πολιτικής λειτούργησε[34]:

- ως διαδικασία προσαρμογής σε συμφέροντα μικροϊδιοκτησίας,
- ως μέσο συγκρότησης των στοιχειωδών προϋποθέσεων της αξιοποίησης της ατομικής ιδιοκτησίας στη γη,
- ως μηχανισμός προσφοράς νέων νομικών δυνατοτήτων για εντονότερη καπιταλιστική εκμετάλλευση και τέλος,
- ως τρόπος εξασφάλισης εκλογικών ωφελειών και πολιτικής συναίνεσης.

3.2.2. Βιομηχανία

Α) Ιστορική Ανασκόπηση[35]

Στην Ελλάδα η χωρική διάρθρωση της βιομηχανίας συνδέεται χωροταξικά από την εμφάνιση, γύρω στο 1880 και μετά, της αστικοποίησης και την πληθυσμιακή, διοικητική, οικονομική και πολιτιστική εξέλιξη της πρωτεύουσας μέσα στον ελληνικό χώρο.

Για την ιστορική ανασκόπηση της χωροταξικής διάρθρωσης της βιομηχανίας χρησιμοποιούνται ως σημεία αναφοράς τρεις χρονολογίες που απέχουν περίπου μισό αιώνα μεταξύ τους: 1880, 1928 και 1978.

Στο διάστημα 1880-1928 αναφέρονται 85-90 βιομηχανικά εργοστάσια με γνωστή ιπποδύναμη. Η περιφέρεια πρωτεύουσας έχει το 7,5% της μεταποιητικής δραστηριότητας. Δυσμενή επίδραση στην παραπέρα εκβιομηχάνιση κατά την περίοδο αυτή είχε η μεγάλη απορρόφηση κεφαλαίων, κυρίως των ομογενών, για την

αγορά αστικών και υπεραστικών ακινήτων στην Αθήνα και τσιφλικιών στη Θεσσαλία, η μεγάλη υπεραντλαντική μετανάστευση (κυρίως από Πελλοπόνησο) και ο ισχυρός ανταγωνισμός από τις μεγάλες βιομηχανικές χώρες (κυρίως της Αγγλίας).

Στις αρχές του 20ου αι. αρχίζουν να βελτιώνονται μερικοί από τους δυσμενείς παράγοντες: περισσότερο εργατικό δυναμικό, βελτίωση της διεθνούς οικονομικής κατάστασης, μέτρα για την προστασία των εγχώριων προϊόντων, ολοκλήρωση των μεγάλων συγκοινωνιακών συνδέσεων μέσα στον ελληνικό χώρο. Ετσι, το 1928 η απασχόληση στη βιομηχανία σαρανταπλασιάστηκε και η απασχόληση συγκεντρώνεται έντονα σε λίγους κλάδους.

Από το 1928 μέχρι το 1958 διακριτικό της διάρθρωσης της μεταταποιητικής απασχόλησης στο χώρο αποτελεί η ταχύτατα αυξανόμενη συγκέντρωση στην περιφέρεια πρωτεύουσας. Παράλληλα παρουσιάζεται ισχυρή τάση πόλωσης της μεταποιητικής απασχόλησης στο χώρο. Συγκεκριμένα, περιοχές με απασχόληση πάνω από 10.000 εντοπίζονται γύρω από τους εστιακούς χώρους της Αθήνας, Θεσ/νίκης, Πάτρας και Βόλου.

Από το 1952 το κράτος αρχίζει να εφαρμόζει πολιτική κινήτρων ανάπτυξης της επαρχιακής βιομηχανίας.

Γενικά, στη δεκαετία του '60, εντοπίζεται μια σημαντική στροφή στην εξέλιξη της ελληνικής βιομηχανίας με την εγκατάσταση στη χώρα πολυάριθμων θυγατρικών ξένων εταιρειών, κυρίως πολυεθνικών, αλλά και την ανάπτυξη πολλών μεγάλων ελληνικών επιχειρήσεων, καθώς και με την σημαντική αύξηση των δεικτών εξέλιξης των μεγεθών της βιομηχανίας. Αντίθετα, ο ρυθμός αύξησης της μεταποιητικής απασχόλησης στην πρωτεύουσα παρουσιάζει κάμψη και αυξάνεται η συγκέντρωση. Με δύο βασικά νομοθετήματα του '73 και '76 δημιουργούνται σημαντικές βιομηχανικές συγκεντρώσεις στα Οινόφυτα(Ν. Βοιωτίας) και στους Αγ. Θεοδώρους (Ν. Κορινθίας).

Στην δεκαπενταετία 1960-1975 η μεταποίηση αύξησε σημαντικά τη συμμετοχή της στο ΑΕΠ και το εθνικό εισόδημα. Υποκαταστάθηκε μέρος των εισαγόμενων βιομηχανικπων προϊόντων από ελληνικά. Πιο σημαντκή ακόμα ήταν η ουσιαστική αύξηση των εξαγωγών ελληνικών βιομηχανικών προϊόντων.

Γενικά μπορούμε να διακρίνουμε δύο φάσεις στην εξέλιξη της ελληνικής βιομηχανίας. Στην πρώτη που καλύπτει το διάστημα 1960-1970 αναπτύσσεται ταχύτερα και αναδιαρθρώνεται ο τομέας της βιομηχανίας με την ενίσχυση του βάρους της βαριάς βιομηχανίας. Αντίθετα, στο διάστημα από το 1970 και ιδιαίτερα από το 1973 έως σήμερα, επιβραδύνεται η ανάπτυξή του και αναστρέφονται σε κάποιο βαθμό οι προηγούμενες τάσεις, δηλαδή έχουμε αύξηση του βάρους των μικρών μονάδων και των κλάδων καταναλωτικών προϊόντων. Η χώρα περνάει σε μία περίοδο «αποβιομηχάνισης» που διαρκώς εντείνεται[36]. Αυτή η αποβιομηχάνιση εκφράζεται ιδιαίτερα στην περιοχή Πρωτεύουσας, όπου η μεταποιητική απασχόληση παρουσιάζει τη μεγαλύτερη κάμψη του ρυθμού αύξησής της. Τα διαρθρωτικά προβλήματα που παρουσιάζει η ελληνική βιομηχανία είναι: η χαμηλή τεχνολογική στάθμη, η χαμηλή παραγωγικότητα, ο χαμηλός βαθμός καθετοποίησης της παραγωγής και ο προσανατολισμός σε παραδοσιακούς καταναλωτικούς κλάδους.

Από το 1980 και μετά μια σειρά από ξένες και ελληνικές μεγάλες εταιρείες επηρεάζουν σημαντικά της εξέλιξη της ελληνικής βιομηχανίας. Οι ελληνικές κυβερνήσεις ευνόησαν τη δραστηριότητα αυτών των επιχειρήσεων χωρίς όμως να διαμορφώσουν τους απαραίτητους όρους ώστε η δραστηριότητα αυτή να συμβάλλει στη σταθεροποίηση και ανάπτυξη του συνόλου της ελληνικής βιομηχανίας. Ετσι, η ελληνική βιομηχανία δεν μπόρεσε να αναδιαρθρωθεί ώστε να μπορέσει να αντιμετωπίσει τον εντεινόμενο και λόγω, εισόδου της χώρας στην ΕΟΚ, διεθνή ανταγωνισμό καθώς μάλιστα δεν έγιναν αξιόλογες επενδύσεις σε αναπτυσσόμενους δυναμικά σε διεθνές επίπεδο κλάδους, αλλά ούτε και επαρκής εκσυγχρονισμός των υπαρχουσών βιομηχανικών μονάδων.

Η μείωση της ανταγωνιστικότητας πολλών μεγάλων ελληνικών βιομηχανιών ανέδειξε το πρόβλημα της υπερχρέωσής τους στο Δημόσιο, το οποίο ανέλαβε τον έλεγχο της λειτουργίας τους. Ομως δεν προχώρησε ικανοποιητικά η εξυγίανση των επιχειρήσεων αυτών με αποτέλεσμα να διατηρείται τεχνητά σε αυτές το ίδιο ύψος βιομηχανικής απασχόλησης. Η ακολουθούμενη σήμερα πολιτική αποδέσμευσης των επιχειρήσεων αυτών από τον δημόσιο τομέα οδηγεί σε σημαντική μείωση της απασχόλησης σε αυτές και, συνακόλυθα, στις περιφέρειες εγκατάστασής τους. Δημιουργούνται έτσι «τοπικού θύλακες» βιομηχανικής ανεργίας που συμπαρασύρουν στην κρίση μια σειρά περιοχές: Λαύριο, Αίγιο, Β. Εύβοια, την περιοχή της Κοζάνης, κ.λπ.[37].

Β) Η Πολιτική Χωροθέτησης της Βιομηχανίας

Η κρατική πολιτική χωροθέτησης της βιομηχανίας αρχίζει στη δεκαετία του '50 μαζί με τις πρώτες προσπάθειες ενίσχυσης της επαρχιακής βιομηχανίας εκχωρώντας μια σειρά κινήτρων. Με τα ν. δ/γματα 2176/52 και 3213/55 και τα π. δ/γματα 2901/54 και 3765/57 αυξάνονται ουσιαστικά τα όρια αποσβέσεων των επαρχιακών βιομηχανιών, μειώνεται ο φόρος κύκλου εργασιών και τα επιτόκια των δανείων τους, επισπεύδονται σε ορισμένες περιπτώσεις οι απαιτούμενες διαδικασίες απαλλοτρίωσης της γης, καθιερώνεται η προτίμησή τους στις κρατικές προμήθειες, κ.λπ.[38] Τα αποτελέσματα αυτής της προσπάθειας ήταν ελάχιστα καθώς δόθηκαν συγχρόνως μια σειρά ισχυρότερα κίνητρα στο ξένο και ελληνικό βιομηχανικό κεφάλαιο με το Ν. 2687/53, ανεξάρτητα από τον τόπο εγκατάστασής τους[39].

*Χρονικό Διάστημα 1960-1970:*Από τη δεκαετία του '60 παράλληλα με την εγκατάσταση των θυγατρικών μεγάλων βιομηχανικών εταιρειών γίνονται προσπάθειες προγραμματισμού σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, προσπάθειες στις οποίες εντάσσεται και η δημιουργία οργανωμένων Βιομηχανικών Περιοχών(ΒΙΠΕ) από την ΕΤΒΑ. Η ΕΤΒΑ[40] δημιουργήθηκε με το Ν.4458/65 και τροποποιήθηκε αργότερα από τον Ν.742/77. Με αυτούς τους νόμους λειτουργούσαν σε 21 συνολικά πόλεις ΒΙΠΕ(στοιχεία μέχρι το 1989), ενώ σε άλλες 36 πόλεις προχωρούσαν οι διαδικασίες εκπόνησης και έγκρισης των μελετών έργων υποδομής και ρυμοτομικών σχεδίων. Χρονικά πρώτη κατασκευάστηκε η ΒΙΠΕ Θεσ/νίκης και στη συνέχεια κατασκευάστηκαν οι ΒΙΠΕ Βόλου, Πάτρας και Ηρακλείου[41].

Η λειτουργία των ΒΙΠΕ συνέβαλλε[42] στη συγκέντρωση βιομηχανιών σε περιορισμένο αριθμό πόλεων και συγκεκριμένα στον άξονα Πάτρα-Αθήνα-Θεσσαλονίκη. Σε αυτό βέβαια συνέβαλλε και η δημιουργία στη δεκαετία του '60 των οδικών αξόνων Πάτρας-Αθήνας και Αθήνας-Θεσ/νίκης-Καβάλας και ορισμένων τμημάτων αξόνων που οδηγούσαν σε αυτούς. Η δημιουργία των οδικών αυτών αξόνων συνέβαλλε στην ενοποίηση της ελληνικής αγοράς των προϊόντων αποδυναμώνοντας όμως τα τοπικά επιχειρηματικά κέντρα ενώ τα κέντρα του ιδιωτικού, αλλά και του δημόσιου τομέα, συγκεντρώνονταν στην πρωτεύουσα.

Για τη σωστότερη χωροθέτηση των βιομηχανιών υιοθετήθηκε νέα δέσμη κινήτρων με τον Α.Ν. 147/67, ο οποίος πρόβλεπε την αύξηση των αποσβέσεων για τις μονάδες που θα δημιουργούνταν έξω από την Αττική[43].

Χρονικό Διάστημα 1970-1980: Με το ν.δ/γμα[44] 997/71 επεκτείνται η εφαρμογή των διατάξεων της νομοθεσίας για τα μέτρα προστασίας της

επαρχιακής βιομηχανίας και για άλλες βιομηχανίες, ενώ με το ν.δ/γμα[45] 1078/71 διαιρείται η επικράτεια σε τρεις περιοχές, τις Α, Β και Γ και με τις τροποποιήσεις των ν.δ/γματων[46] 1312/72 και 1337/73 και του π.δ/γματος 1134/72 προβλέπονται αυξανόμενο ποσοστό αποσβέσεων, επιδότηση επιτοκίων δανείων, κ.λπ. Η περιοχή Α που περιλαμβάνει το Ν.Αττικής(εκτός της Δ. Λαυρεωτικής) και το τμήμα του Ν.Κορινθίας που ανήκει στη Στερεά Ελλάδα είναι χωρίς κίνητρα για αποτροπή εγκατάστασης νέων βιομηχανιών. Η περιοχή Β περιλαμβάνει τη Δ. Λαυρεωτική, το υπόλοιπο του Ν. Κορινθίας και τους νομούς Βοιωτίας, Εύβοιας και Θεσ/νίκης και η περιοχή Γ τους υπόλοιπους νομούς της χώρας.

Τα μέτρα που υιοθετήθηκαν με τους παραπάνω νόμους(από το 1960) αποτέλεσαν ένα υποβοηθητικό σώμα για τη βιομηχανική αποκέντρωση, παρά ένα σώμα αποφασιστικών κινήτρων όπως ήταν οι αρχικές προθέσεις. Κι αυτό γιατί το κεφάλαιο τελικά ελέγχει τα πράγματα από οικονομική και γεωγραφική πλευρά και στο στάδιο της πρωτοβουλίας και στο στάδιο της τελικής απόφασης για την επένδυση. "Η πολιτική εξουσία όπως αποδείχτηκε δεν μπόρεσε να απαγορέψει την εγκατάσταση νέων επενδύσεων στην πρωτεύουσα ούτε να εμποδίσει τη συγκέντρωσή τους στις περισσότερο ελκυστικές επαρχιακές ζώνες, ούτε να αρνηθεί σημαντικά προνόμια για τις επιχειρήσεις που δέχονταν να εγκατασταθούν σε περισσότερο απόκεντρες περιοχές, όχι τόσο για να τις αναζωογονήσουν όσο για να επωφεληθούν από τις ευνοϊκές συνθήκες (αγροτική παραγωγή ή ορυκτός πλούτος)."[47]

Με το ν.δ/γμα[48] 1312/72 ιδρύεται η περιοχή Δ που περιλαμβάνει μια σειρά ιδιαίτερα προβληματικούς νομούς της περιοχής Γ και για την οποία προβλέπονται αυξημένα κίνητρα, ενώ με το Ν.289/76 προσδιορίζεται[49] η περιοχή Ε με αντίστοιχα αυξημένα κίνητρα. Με το Ν.849/77 συστηματοποιούνται όλα τα προηγούμενα νομοθετήματα.

Με την πράξη 45/1973 του Υπουργικού Συμβουλίου, δημιουργούνται βιομηχανικές ζώνες (ΒΙΖΩ)[50] στην περιοχή Δ και καθορίζονται οι βιομηχανικοί κλάδοι που θα μπορούν να εγκατασταθούν σε αυτήν χωρίς περιορισμούς και με το ν.δ/γμα[51] 331/74 δίνονται φορολογικά κίνητρα για την ενίσχυση της βιομηχανικής παραγωγής ανεξαρτήτως τόπου εγκατάστασης.

Με την πράξη 40/1979 του Υπουργικού Συμβουλίου δημιουργούνται υποπεριοχές στα πλαίσια των περιοχών Α, Β και Γ και διαφορορποιούνται τα κίνητρα ανάλογα με την κατηγορία ενίσχυσης στην οποία ανήκουν οι μεταποιητικοί κλάδοι[52].

Χρονικό διάστημα 1980-1990: Με το Ν.1116/81 παρέχεται, εκτός των άλλων κινήτρων, και ποσοστό δωρεάν επιχορήγησης των επενδύσεων[53]. Επανακαθορίζονται οι τρεις περιοχές Α, Β και Γ και τρεις υποπεριοχές με διαφοροποιημένο βαθμό ενίσχυσης στις περιοχές Β και Γ και καθορίζονται ποσοστά υψηλής, μέσης και χαμηλής ενίσχυσης ανάλογα με τον κλάδο. Τα αποτελέσματα της πολιτικής κινήτρων του παραπάνω νόμου ήταν ότι τελικά το μεγαλύτερο μέρος των ποσών που αντιστοιχούσαν στα κίνητρα απορροφήθηκε από τις μεγάλες βιομηχανικές επιχειρήσεις, ελληνικές και ξένες[54]. Βέβαια, συνέβαλλε στην εγκατάσταση ή μετεγκατάσταση περιορισμένου αριθμού βιομηχανικών μονάδων και αντίστοιχων θέσεων απασχόλησης στις περιφέρειες της χώρας, όχι όμως και των αντίστοιχων κέντρων αποφάσεων, χωρίς έτσι να οδηγήσει σε ευρύτερες αναπτυξιακές

ωθήσεις στις διάφορες περιοχές της χώρας. Αντιθέτως, υπήρχαν σε ορισμένες περιπτώσεις και αρνητικές επιπτώσεις σε άλλους τομείς, όπως π.χ. στο περιβάλλον, στο οικιστικό δίκτυο με την ανορθολογική ενίσχυση ορισμένων αστικών κέντρων, κ.λπ.[55]. Οι αρνητικές αυτές επιπτώσεις και ιδιαίτερα στο περιβάλλον ενισχύονται και από την εφαρμογή του π. δ/γματος[56] 189/81, το οποίο χορηγεί άδειες εγκατάστασης και επέκτασης σε βιομηχανίες εντός των δασών και δασικών εκτάσεων και ταυτόχρονα παραχωρεί τέτοιες εκτάσεις για τη δημιουργία βιομηχανικών περιοχών.Με αυτό τον τρόπο, ωφελήθηκαν από τα κίνητρα του Ν.1116/81 οι μεγαλύτερες επιχειρήσεις ξέροντας να αξιοποιήσουν τις σχετικές ρυθμίσεις.

Με την πράξη 45/81 του Υπουργικού Συμβουλίου καθορίζονται τα ανώτατα ποσοστά επιχορηγήσεων και επιδότησης επιτοκίου των επιχειρήσεων του Ν.1116/81, δηλαδή των μεγάλων και πάλι επιχειρήσεων, ενώ γίνεται κάποια προσπάθεια ελέγχου και οργάνωσης των βιομηχανικών περιοχών με το π. δ/γμα της 20/4/81, το οποίο καθορίζει όρους και περιορισμούς δόμησης στις ΒΙΠΕ της χώρας[57].

Ο Ν. 1262/82 έρχεται για να βελτιώσει ορισμένες πλευρές της πολιτικής κινήτρων του Ν.1116/81 δίνοντας κίνητρα ενίσχυσης για την οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας[58].

Με το νέο νόμο η χώρα διαιρείται σε ανεπτυγμένες περιοχές(Α και Β), σε περιοχές δυναμικής ανάπτυξης(Γ) και σε παραμεθόριες περιοχές(Δ). Ο νόμος παρείχε επιχορήγηση επενδύσεων (με υποχρεωτική συμμετοχή του δημοσίου στις επιχορηγούμενεςς επιχειρήσεις πάνω από ένα ορισμένο όριο), επιδότηση επιτοκίου, εκπτώσεις στο φόρο καθαρών κερδών και αυξημένες αποσβέσεις που κλιμακώνονταν ανάλογα με την περιοχή καθώς και με κριτήρια ιδιωτικοοικονομικά (π.χ. προοπτική βιωσιμότητας της επιχείρησης κ.τ.λ) και κοινωνικοοικονομικά (π.χ.τεχνολογία, παραγωγικότητα, εξαγωγές, εξοικονόμηση ενέργειας, φορέας της επένδυσης όπως Συνεταιρισμοί, ΟΤΑ για τους οποίους προβλέπονταν αυξημένα κίνητρα, κ.τ.λ.). Ακόμη, δημιουργούνται περιφερειακές επιτροπές έγκρισης της υπαγωγής επενδύσεων μέχρι κάποιο όριο στις διατάξεις του νόμου με τη συμμετοχή φορέων της περιφέρειας.

Γενικότερα, η πρόθεση ήταν να ολοκληρωθούν παραγωγικά συμπλέγματα(όπως δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις, αγροτοβιομηχανικοί συνεταιρισμοί) σε επιλεγμένες περιοχές ώστε να δημιουργηθούν πόλοι βιομηχανικής ανάπτυξης με νέες σχέσεις παραγωγής προκειμένου να αμβλυθούν οι περιφερειακές ανισότητες[59].

Ομως, οι παραπάνω στόχοι δεν επιτεύχθηκαν, καθώς το κράτος με την άσκηση της περιφερειακής πολιτικής δεν μπόρεσε να επηρεάσει τη δράση των δυνάμεων τηςς αγοράς και να μειώσει έτσι τις αρνητικές επιδράσεις τους στη χωροταξική κατανομή της βιομηχανίας και των άλλων οικονομικών δραστηριοτήτων. Η πολιτική κατανομή των δημόσιων επενδύσεων και η πολιτική των κινήτρων δεν μπόρεσαν να αλλάξουν το συσχετισμό της χωοταξικής κατανομής της βιομηχανικής δραστηριότητας ανάμεσα στην περιοχή της Αθήνας και της περιφέρειας, αντίθετα δημιούργησαν τέτοιες πολικές συγκεντρώσεις που αποδυνάμωναν περισσότερο την περιφέρεια αποτυγχάνοντας έτσι στην εξισορρόπηση του αστικο-βιομηχανικού δικτύου οικισμών της χώρας[60]. Αλλωστε και η συνολική ύφεση του βιομηχανικού τομέα ήταν σημαντικό εμπόδιο στην αποκέντρωσή του.

Οι σημαντικότεροι λόγοι αποτυχίας[61] της πολιτικής που διέγραφε ο ν.1262/82 ήταν: α)τα κίνητρα που θεσπίστηκαν δεν συνδυάστηκαν με άλλα μέτρα περιφεριακής ανάπτυξης, όπως με μέτρα αποθάρρυνσης των βιομηχανιών να εγκατασταθούν στην περιοχή της πρωτεύουσας, β)το έντονα συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης υπήρξε σοβαρό εμπόδιο στη διαδικασία λήψης περιφεριακών οικονομικών αποφάσεων, γ)η έλλειψη αστικο-βιομηχανικής υποδομής σε όλες τις περιφέρειες, εκτός από τους νομούς της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, κ.α.

Χρονικό διάστημα 1990 έως σήμερα: Από το 1990 η βιομηχανική πολιτική μεταβλήθηκε. Αποδίδεται μεγαλύτερη σημασία στη δραστηριοποίηση του ιδιωτικού τομέα και προωθείται η αποδέσμευση από το δημόσιο τομέα όσων βιομηχανικών επιχειρήσεων είχαν ενταχθεί σε αυτόν κατά την προηγούμενη δεκαετία[62].

Ο νέος νόμος για τα κίνητρα των επενδύσεων (Ν. 1892/1990 για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις) αντικατέστησε το πλέγμα των κριτηρίων προτεραιότητας για έγκριση των σχετικών προτάσεων που έθετε ο ν.1262/82 με την προτεραιότητα στην ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, ενώ οι ζώνες των κινήτρων παραμένουν ως έχουν[63].

Ο νόμος είναι αντιπροσωπευτικό νομοθέτημα των πολιτικών επιλογών και των αναπτυξιακών προσδοκιών της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας[64] καθώς περιέχει ρυθμίσεις σαφώς συντηρητικές και στο πνεύμα του νεοφιλελευθερισμού, ρυθμίσεις που αφορούσαν τις διαδικασίες αποκρατικοποίησης της οικονομίας και ρυθμίσεις σχετικές με τις προβληματικές επιχειρήσεις. Ακόμη, με αυτό το νόμο αυξήθηκε ο βαθμός συνυπευθυνότητας των επενδύσεων παράλληλα με την παροχή των κρατικών ενισχύσεων, ενισχύθηκαν τα κίνητρα που αναφέρονταν στη μεταφορά των ρυπογόνων δραστηριοτήτων έξω από τις δύο μεγαλύτερες αστικές περιοχές της χώρας και δόθηκαν κίνητρα σε επενδύσεις σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος σε όλες τις περιοχές της χώρας. Δόθηκε ιδιαίτερη σημασία και βαρύτητα στα κίνητρα για επενδύσεις σχετικές με την πληροφορική και την τηλεπληροφορική έτσι ώστε οι παραγωγικές μονάδες να ανταποκριθούν στις ανάγκες της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Με τις νέες ρυθμίσεις υπερισχύει πλέον το κλαδικό κριτήριο έναντι του περιφερειακού προκειμένου να δημιουργηθούν ανταγωνιστικές επενδύσεις που θα εμπλουτίσουν την κλίμακα των παραγόμενων προϊόντων και σε νέους τομείς.

Οι ρυθμίσεις του νέου νόμου είχαν ως αντικειμενικό σκοπό τη βελτίωση της σύνθεσης και της χωροταξικής κατανομής των παραγωγικών επενδύσεων, τη δημιουργία ανταγωνιστικών μονάδων, τον εκσυγχρονισμό του παραγωγικο'ύ δυναμικού της χώρας με την αξιοποίηση των επιτευγμάτων της νέας τεχνολογίας και γενικώς τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και την αύξηση της αποτελεσματικότητας της ελληνικής οικονομίας[65]. Η φιλοσοφία ήταν αφενός η προώθηση υγιών και ανταγωνιστικών μονάδων στον διεθνή χώρο σε κλάδους που εμπλούτιζαν την οικονομία και αφετέρου η υποβοήθηση των τομέων εκείνων στους οποίους διαπιστώνονταν η ανάγκη σημαντικής προσαρμογής στις νέες συνθήκες λαμβανομένων υπόψιν των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και της ιδιαίτερης σημασίας που έχει η περιφερειακή ανάπτυξη στη γενικότερη προσπάθεια εκσυγχρονισμού της ελληνικής οικονομίας[66].

Την ίδια φιλοσοφία διατήρησαν και τα μεταγενέστερα νομοθετήματα, με τα οποία τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν οι διατάξεις του προηγούμενου νόμου. Τα νομοθετήματα αυτά είναι[67]:

- Υπουργική Απόφαση Εθνικής Οικονομίας 22352/1991, με την οποία τα στοιχεία αξιολόγησης και ο τρόπος λειτουργίας εφαρμογής των κριτηρίων επενδύσεων του πρωτογενή τομέα υπάγονται στις διατάξεις του ν.1892/90.
- Υπουργική Απόφαση 22488/1991, με την οποία τα στοιχεία αξιολόγησης, η βαθμολόγηση και ο τρόπος λειτουργίας και εφαρμογής των κριτηρίων τουριστικών επενδύσεων υπάγονται στις διατάξεις του ν. 1892/90.
- Υπουργική Απόφαση 22602/1991, με την οποία γίνεται το ίδιο και για τις επενδύσεις του τομέα παροχής υπηρεσιών.
- Ν. 2008/1992, με τον οποίο παρέχονται κίνητρα για επενδύσεις στις παραμεθόριες περιοχές.
- Ν. 2093/92, με τον οποίο τροποποιούνται και συμπληρώνονται άρθρα του ν.1892/90 για την έμμεση φορολογία.
- Ν. 2234/94, με τον οποίο επίσης τροποποιείται και συμπληρώνεται ο ν.1892/90 για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη.

Το τελευταίο νομοθέτημα είναι αντιπροσωπευτικό των πολιτικών επιλογών και των αναπτυξιακών προσδοκιών της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ[68] καθώς επιδιώκει την αναμόρφωση του συστήματος των αναπτυξιακών κινήτρων του προηγούμενου νόμου της Νέας Δημοκρατίας.

Οι θεσμικές αλλαγές που εισήχθησαν με τον νέο νόμο δεν αφορούν μόνο το πλαίσιο των παρεχόμενων ενισχύσεων, αλλά επεκτείνονται και στις διαδικασίες εφαρμογής του συστήματος των κινήτρων ώστε να το καταστήσουν περισσότερο αποτελεσματικό. Οι αλλαγές συνδέονται τόσο με το νέο είδος των παραγωγικών επενδύσεων που μπορούν να υπαχθούν στο νόμο, τις προϋποθέσεις υπαγωγής τους ή το ύψος και τον τρόπο καταβολής των ενισχύσεων που παρέχονται, όσο και με θέματα καθορισμού αρμοδιοτήτων μεταξύ συναρμόδιων Υπουργείων για ζητήματα διαδικαστικά, όπως τον τρόπο υποβολής, αξιολόγησης και έκδοσης υπουργικών αποφάσεων υπαγωγής και καταβολής των επιχορηγήσεων, αναλόγως του είδους και του ύψους των επενδυτικών σχεδίων[69].

Στόχος των νέων ρυθμίσεων είναι η αύξηση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονμομίας με την ταυτόχρονη δημιουργία σταθερών και καλά αμοιβόμενων θέσεων εργασίας, η ισόρροπη ανάπτυξη της Περιφέρειας και η προστασία του περιβάλλοντος[70].

Η επίδραση του νέου θεσμικού πλαισίου στη χωροταξική κατανομή της βιομηχανίας είναι ακόμη πολύ νωρίς για να αξιολογηθεί καθώς δεν έχει περάσει και μεγάλο χρονικό διάστημα για να υπάρξουν και τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Ωστόσο, είναι σίγουρο ότι η κρίση έχει περάσει, η ύφεση των επενδύσεων στη βιομηχανία φαίνεται πολύ δειλά να υποχωρεί, ενώ αναμένεται ότι η υλοποίηση των μεγάλων έργων από το δεύτερο πακέτο Ντελόρ όπως η Εγνατία Οδός θα δώσει μία νέα ώθηση στη βιομηχανία με νέα χαρακτηριστικά, νέες σχέσεις παραγωγής και νέα χωροταξική διάρθρωση της βιομηχανίας.

Ακόμη, το «πρασίνισμα» του βιομηχανικού τομέα αποκτά ιδιαίτερο βάρος προκειμένου να υπάρξει αρμονική συμβίωση βιομηχανικής - οικονομικής ανάπτυξης με το περιβάλλον στα πλαίσια του προτύπου της

αειφόρου ανάπτυξης. Αυτό συνεπάγεται τροποποίηση της παραγωγικής διαδικασίας τόσο σε ό,τι αφορά την τεχνολογία αυτή καθ' αυτή, όσο και σε ό,τι αφορά τις παραγωγικές σχέσεις.

3.2.3. Τουρισμός

Τουριστική πολιτική[71] ασκούσε από το 1940 η Γενική Γραμματεία Τουρισμού του Υπουργείου Συντονισμού. Με το ν.δ/γμα 6/5/1946 «περί τουριστικών τόπων» δόθηκε η δυνατότητα σε πόλεις, κωμοπόλεις, χωριά και περιοχές τουριστικού ενδιαφέροντος να ανακηρύσσονται τουριστικοί τόποι.

Με το Ν.1624/1951 συστήνεται ο ΕΟΤ[72], ο οποίος καθίσταται αρμόδιος για την κατάρτιση και εφαρμογή προγραμμάτων τουρισμού που περιλαμβάνουν: την ανάπτυξη τουριστικών κέντρων και τόπων, τη βελτίωση των συγκοινωνιών που ενδιαφέρουν τον τουρισμό, την τελειοποίηση και ανέγερση νέων ξενοδοχείων, τουριστικών περιπτέρων, οδικών σταθμών, κάμπινγκ, πλαζ και άλλων τουριστικών εγκαταστάσεων, την ενίσχυση των κεντρικών και περιφερειακών δημόσιων υπηρεσιών, ΟΤΑ, νομικών προσώπων, σωματείων και συλλόγων κ.λπ. που έχουν με αυτόν ίδιους σκοπούς. Ακόμα, ο ΕΟΤ έχει το δικαίωμα να χρησιμοποιεί, με την έγκριση των αρμόδιων αρχών, κοινόχρηστους χώρους ή χώρους του δημοσίου για τους παραπάνω πάντα σκοπούς.

Το κράτος, λοιπόν, ασκεί τουριστική πολιτική μέσω του ΕΟΤ. Τουριστική πολιτική που σημαίνει ότι προγραμματίζει-μελετά-επιβλέπει την κατασκευή διαφόρων έργων τουριστικής ανάπτυξης καθώς και ελέγχει για τη σωστή και νόμιμη λειτουργία τους.

Τουριστική πολιτική όμως ασκείται και μέσω των κινήτρων τουριστικής ανάπτυξης που νομοθετούνται και που επηρεάζουν τη χωροθετική τουριστική δραστηριότητα. Η πολιτική κινήτρων για τον τουρισμό αναπτύσσεται από το '60 και μετά. Πριν το '60 υπάρχει το παραπάνω ν.δ/γμα του 1946, τα μέτρα του 1957 για την αξιοποίηση φυσικών καλλονών της χώρας τα οποία λειτούργησαν και έδωσαν σημαντική ώθηση στον τουρισμό μετά το '60, καθώς και το β.δ/γμα[73] 436/1961 για τον χαρακτηρισμό επιχειρήσεων ως τουριστικών.

Τα πρώτα κίνητρα τουριστικής ανάπτυξης θεσπίζονται με το ν.δ/γμα[74] 1313/1972 «περί μέτρων ενίσχυσης της τουριστικής ανάπτυξης», με το οποίο η επικράτεια διαχωρίζεται σε τρεις περιοχές: Α, Β και Γ και παρέχονται αναλόγως εκπτώσεις, φορολογικές απαλλαγές, δανειοδοτήσεις και άλλα κίνητρα με σκοπό την ανέγερση από τους ιδιωτικούς φορείς τουριστικών εγκαταστάσεων, ξενοδοχείων, κ.λπ. Με το ν.δ/γμα 1378/73 τροποποιείται και συμπληρώνεται το ν.δ/γμα 1313/72 και με την πράξη 46/1973 του Υπουργικού Συμβουλίου καθορίζονται τουριστικές περιοχές και ζώνες δυνάμει των δύο παραπάνω ν. δ/γμάτων[75]. Το 1975 με την 177 πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου καθορίζονται εκ νέου οι τρεις τουριστικές περιοχές, όπου εφαρμόζονται ειδικά κίνητρα με αποφάσεις της Νομισματικής Επιτροπής. Το 1976 με την πράξη 33 καθορίζονται ορεινές ζώνες για την ανάπτυξη του χειμερινού τουρισμού σε δήμους και κοινότητες. Οι ζώνες υπάγονται στην περιοχή Β της 177 πράξης και η δημιουργία τουριστικών ζωνών εξασφαλίζετια και από το νέο Σύνταγμα της Ελλάδας το 1975.

Η πολιτική κινήτρων που ακολουθήθηκε στη διάρκεια της δικτατορίας (ν.δ/γματα: 1313/72, 1378/73, πράξη 46/73 του Υ.Σ.) παραχώρησε υπερβολικά

κίνητρα σε ξένες και ελληνικές τουριστικές επιχειρήσεις, γεγονός που οδήγησε - στη δημιουργία πολλών «προβληματικών» τουριστικών επιχειρήσεων στη χώρα μας καθώς και στην υπερσυγκέντρωση της τουριστικής δραστηριότητας(και λόγω της οικονομικής δομής του τουριστικού τομέα) σε μικρό αριθμό περιοχών[76]. Ως επιπλέον σημαντικές αδυναμίες[77] του τουριστικού τομέα διαπιστώνονται: ο έλεγχος του τουριστικού ρεύματος στη χώρα μας από ξένες κύρια επιχειρήσεις, το χαμηλό επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών, η έντονη εποχικότητα της ζήτησης και ο περιορισμός σε «παραδοσιακές» μορφές τουρισμού.

Η αντιμετώπιση αυτών των αδυναμιών επιχειρήθηκε μέσα από την πολιτική που διέγραφε το πενταετές πρόγραμμα ανάπτυξης 1983-1987, το οποίο υιοθετούσε ως μέτρα τα εξής[78]:

α) Τη χάραξη ενός πλαισίου-οδηγού για τον γεωγραφικό προσανατολισμό και την χωροταξική οργάνωση των δραστηριοτήτων τουρισμού, υπαίθριας αναψυχής και παραθεριστικής κατοικίας.

β) Τη μελέτη και εφαρμογή προγράμματος οργάνωσης τουριστικών μεταφορών-κυκλωμάτων για τη διευκόλυνση των μετακινήσεων του πληθυσμού της χώρας.

γ) Τη διαμόρφωση και εφαρμογή δέσμης οργανωτικών και θεσμικών μέτρων (πρότυπα και κριτήρια χωροθέτησης τουριστικών εγκαταστάσεων και υποδομής, συμμετοχή των ΟΤΑ και τοπικών συλλογικών φορέων, οργάνωση χώρων υπαίθριας αναψυχής).

Στην ίδια κατεύθυνση εντασσόταν και η πολιτική κινήτρων του Ν.1262/82 για την τουριστική ανάπτυξη των λιγότερο ανεπτυγμένων τουριστικά περιοχών. Τα μέτρα του νόμου ήταν η υιοθέτηση αυξημένων κινήτρων για μια σειρά περιοχών που ήταν λιγότερο ανεπτυγμένες τουριστικά χωρίς όμως να προβλέπει περιορισμούς στις υπεραναπτυγμένες τουριστικά περιοχές και χωρίς να συνδυάζεται η πολιτική των αυξημένων κινήτρων με τη δημιουργία κατάλληλης υποδομής ή παρεμβάσεις υποστήριξης της τουριστικής ανάπτυξης. Το αποτέλεσμα ήταν να μην αντιμετωπιστεί τελικά το πρόβλημα της υπερσυγκέντρωσης του τουρισμού σε μικρό αριθμό περιοχών[79].

Παράλληλα, στη δεκαετία του '80 άρχισαν και οι προσπάθειες χωροταξικής και πολεοδομικής οργάνωσης και ειδικότερα ρύθμισης των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο των τουριστικών περιοχών με τη θεσμοθέτηση των Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου του Ν.1337/83. Προσπάθειες που άρχισαν να αποδίδουν στη δεκαετία του '90 ελέγχοντας τη χρήση εδάφους στις παραλιακές ζώνες, όπου υπήρχαν αυθαίρετες κατασκευές παραθεριστικής κατοικίας. Γενικά, τη δεκαετία του '80 εισάγεται η έννοια της χωροθέτησης των τουριστικών εγκαταστάσεων μόνο αρνητικά, με την απαγόρευση εγκαταστάσης σε φυσικούς και πολιτιστικούς πόρους, δασικές εκτάσεις και σε γη υψηλής παραγωγικότητας.

Στη δεκαετία του '90, η τουριστική πολιτική χαράζεται μέσα από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης. Ετσι, το ΚΠΣ 1 1989-1993 έχει ως στόχο την αναβάθμιση του τουριστικού προϊόντος και την αντιμετώπιση των προβλημάτων που δημιουργεί η συγκέντρωση της τουριστικής κίνησης. Μεγάλη βαρύτητα δίνεται στις ήδη ανεπτυγμένες τουριστικές περιφέρειες, όπου προτεραιότητα έχει η βελτίωση και διεύρυνση της βασικής τουριστικής υποδομής. Τα αποτελέσματα του ΚΠΣ 1 όσον αφορά στον τουρισμό δεν ήταν και τόσο ικανοποιητικά καθώς από το 1,3% που ήταν το αρχικό μερίδιο για

τον τουρισμό στο τέλος απορροφήθηκε το 0,8%, που σημαίνει ότι τα εκτελούμενα έγα τουριστικής ανάπτυξης δεν ολοκληρώθηκαν[80].

Στο ΚΠΣ 2 βασικός στόχος της τουριστικής πολιτικής αποτελεί και πάλι η βελτίωση της ποιότητας του προϊόντος με μία νέα όμως προσέγγιση προκειμένου να αυξηθεί η διεθνής ανταγωνιστικότητα του τομέα[81]. Οι προτεραιότητες παρέμβασης για τον στόχο αυτό είναι[82]:

α) ο εκσυγχρονισμός των τουριστικών επιχειρήσεων με επιχειρηματικά/στρατηγικά σχέδια αποδοτικότητας αυτών των επιχειρήσεων και με χρηματοδοτούμενες ενέργειες υλικού εξοπλισμού, επαγγελματικής κατάρτισης, καινοτόμων υπηρεσιών, διεπιχειρησιακών δικτύων και συνεργασιών.

β) σε τουριστικές περιοχές που διαθέτουν επαρκή δυνατότητα στέγασης, και εφόσον υπάρχει αποδεδειγμένη ανάγκη, η χρηματοδότηση κοινών υποδομών που αποβλέπουν στη βελτίωση του φάσματος και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η χρηματοδότηση θα βασίζεται σε μελέτες αποδοτικότητας, κ.α.

γ) η ισόρροπη ανάπτυξη ενός περιορισμένου αριθμού νέων τουριστικών πόλων σύμφωνα με μια ολοκληρωμένη προσέγγιση. Η προσπάθεια αυτή δεν πρέπει να κατακερματιστεί σε μικρές αποκομμένες πρωτοβουλίες.

δ) ενέργειες περιορισμένης χρηματοδότησης και τοπικού ενδιαφέροντος που θα συμβάλλουν στη διαφοροποίηση της προσφοράς σε τομείς όπως ο τουρισμός σε ιαματικές πηγές, ο οικολογικός και πολιτιστικός τουρισμός και ο τουρισμός σε ορεινές περιοχές.

ε) η χρηματοδότηση ενεργειών επαγγελματικής κατάρτισης στο πλαίσιο των στρατηγικών σχεδίων που θα καταρτιστούν από τις επιχειρήσεις.

Γενικά, η νέα προσέγγιση της τουριστικής ανάπτυξης αφορά[83]:

- στις εναλλακτικές μορφές τουρισμού όπως ο ιαματικός τουρισμός, ο ορεινός, ο φυσιολατρικός/οικολογικός, ο συνεδριακός,
- σε καινοτόμες παρεμβάσεις που συνδέουν τον τουρισμό με άλλα προγράμματα και με άλλους τομείς όπως ο αγροτουρισμός(σύνδεση τουρισμού με γεωργία), ο πολιτιστικός τουρισμός με ανάδειξη των παραδοσιακών οικισμών και δημιουργία τουριστικών χωριών,
- στην επέκταση της τουριστικής περιόδου με ανάπτυξη του χειμεινού τουρισμού,
- στη δημιουργία υποδομών,
- στην εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού για την προσφορά καλύτερης ποιότητας του τουριστικού προϊόντος, κ.λπ.
- στην ενίσχυση της παρέμβασης των ΟΤΑ και των τοπικών φορέων στον σχεδιασμό και την υλοποίηση της τουριστικής πολιτικής.

Παρά τα νέα μέτρα και τον εκσυγχρονισμό της τουριστικής πολιτικής, ο ιδιωτικός τομέας συνεχίζει τον ανεξέλεγκτο «σχεδιασμό» της τουριστικής ανάπτυξης με στόχο το βραχυπρόθεσμο οικονομικό κέρδος. Ωστόσο, αυτού του τύπου η ιδιωτική πολιτική έχει υποχωρήσει κάπως μπροστά στις νέες απαιτήσεις και νέες τάσεις.

Διαπιστώνεται μία τάση σύνδεσης της τουριστικής ανάπτυξης με την προστασία των φυσικών και πολιτιστικών πόρων και η επιδίωξη εισαγωγής της περιβαλλοντικής διάστασης στην αναπτυξιακή λογική που καθορίζει την μακροχρόνια προοπτική του κλάδου. Η προστασία του περιβάλλοντος

συμπεριλαμβάνεται πλέον στους κύριους στόχους της τουριστικής πολιτικής ως προστασία, ανάδειξη και αναβάθμιση μέσω εναλλακτικών μορφών τουρισμού στα πλαίσια της αειφόρου βιώσιμης ανάπτυξης. Οι αναδυόμενες τάσεις και μορφές τουρισμού συγκροτούν τη νέα τουριστική πραγματικότητα και επιβάλλουν αλλαγές στα υφιστάμενα τουριστικά καταναλωτικά πρότυπα και στις πολιτικές τουριστικής ανάπτυξης κάθε τουριστικού προορισμού. Σε αυτή τη λογική διερευνάται η δυνατότητα ολοκληρωμένης θεώρησης της τουριστικής ανάπτυξης στα πλαίσια της οικολογικά βιώσιμης ανάπτυξης για αρμονική συμβίωση προοπτικής της τουριστικής ανάπτυξης.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΤΡΙΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

1. Η μεταβλητή του χώρου και οι αλληλοσυσχετίσεις του έχουν σχέση επίσης και με τις οριζόντιες σχέσεις που αφορούν στο κοινωνικό πλαίσιο, το ιδεολογικό εποικοδόμημα και τις γεωγραφικές και ιστορικές κάθε φορά σταθερές.
2. Γ. Κωνστ. Αθανασόπουλος, *Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης: περίοδος 1952-1992*, τόμος Α΄, έκδοση Β΄, Αθήνα, 1992, σελ. 63.
3. *Στο* ίδιο, σελ. 64, 71-76, 78-81, 223-239.
4. Π. Λουκάκης, «Ζητήματα σχετικά με τα Χωρικά Επίπεδα Εφαρμογής του Χωροταξικού Προγραμματισμού και Σχεδιασμού στην Ελλάδα» *στο* ΤΟΠΟΣ, Αφιέρωμα Χωροτταξία-Περιβάλλον, Αύγουστος 8/94, Αθήνα 1994, σελ. 77.
5. Στην Ιταλία και Γαλλία οι περιφερειακές αρχές είχαν την ευθύνη της εκπόνησης και την άμεση συνεργασία με την Ε.Κ. στο στάδιο της προετοιμασίας και της εφαρμογής των ΜΟΠ, ενώ στην Ελλάδα τον κύριο ρόλο είχε αναλάβει η κεντρική διοίκηση. Ναπολέων Μαραβέγιας, «Περιφερειακή Πολιτική» (σελ. 181-210) *στο* Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Θεωρία και πολιτική, εκδ. Θεμέλιο, 1991, σελ. 205
6. Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 2: 1994-1999, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σελ. 16
7. *Στο* ίδιο, σελ. 17-18.
8. *Στο* ίδιο, σελ. 17.
9. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
10. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
11. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
12. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
13. *Στο* ίδιο, σελ. 22.
14. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
15. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
16. *Στο* ίδιο, σελ. 28.
17. *Στο* ίδιο, σελ. 23.
18. Η ένταση των περιφερειακών ανισοτήτων θα υπάρξει και στο διεθνές ευρωπαϊκό επίπεδο γιατί οι στόχοι της οικονομικής και νομισματικής ένωσης αντικρούονται με τους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Από τη μια μεριά η υλοποίηση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς και της ΟΝΕ περιορίζει τις δυνατότητες των κρατών-μελών να εφαρμόσουν μέτρα προστασίας της εγχώριας παραγωγής (μέσω ελέγχου των εισαγωγών και των συναλλαγματικών ισοτιμιών) και αφήνει έτσι τις λιγότερο ανταγωνιστικές οικονομίες ανοιχτές στον ανταγωνισμό. Από την άλλη, οι απαιτήσεις για τη σύγκλιση των οικονομιών, ώστε να ολοκληρωθεί η ΟΝΕ, επιβάλλουν περιοριστικές πολιτικές λιτότητας που έρχονται σε αντίθεση με τη σημαντική αναπτυξιακή προσπάθεια που χρειάζεται για την επίτευξη της κοινωνικής συνοχής. Βλ. Η. Πλασκοβίτης, «Η Μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ενωσης» *στο* Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη - θεωρία, ανάλυση και πολιτική (επιμ. Γετίμης, Καυκαλάς, Μαραβέγιας), εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1994, σελ. 489.
19. Προπολεμικά υπήρχε έντονο το πρόβλημα στεγαστικής αποκατάστασης των προσφύγων της Μικρασιατικής καταστροφής γι αυτό και δημιουργήθηκε το 1922 η Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων του Υπουργείου Κοινωνικής Πρόνοιας. Βλ. *Το Θεσμικό και Διοικητικό Πλαίσιο Χωροταξίας*, Μόνιμη Επιτροπή Χωροταξικού Σχεδιασμού, ΤΕΕ, Αθήνα 1976, σελ. 91.
20. Μανόλη Β. Μαρμαράς, *Η Αστική Πολυκατοικία της Μεσοπολεμικής Αθήνας*, εκδ. Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ιδρυμα ΕΤΒΑ, Αθήνα 1991, σελ. 39.
21. *Στο* ίδιο, σελ. 50.
22. *Στο* ίδιο, σελ. 156.

23. Τα προγράμματα αυτά για τα δεδομένα της εποχής θα πρέπει να θεωρηθούν ως ένα έργο που ανάλογό του δεν έχει παρουσιαστεί σε καμμιά φάση της σύγχρονης ιστορίας του ελληνικού κράτους. Συγκεκριμένα στο πολεοδομικό συγκρότημα της πρωτεύουσας μπορούν να αναφερθούν οι παρακάτω περιπτώσεις εφαρμογής προγραμμάτων προσφυγικής πολυκατοικίας:

- Στην περιοχή του Ερυθρού Σταυρού. Συγκρότημα διώροφων πολυκατοικιών με 140 συνολικά διαμερίσματα των δύο ή τριών διαμερισμάτων που κατασκευάστηκε στην περίοδο 1930-1932.
- Στην πριοχή Λεωφόρου Αλεξάνδρας. Συγκρότημα από οκτώ πολυκατοικίες με 228 συνολικά διαμερίσματα που κατασκευάστηκε στην περίοδο 1933-1935.
- Στην περιοχή Στέγης Πατρίδος. Συγκρότημα πολυκατοικιών με 120 συνολικά διαμερίσματα των δύο δωματίων που κατασκευάστηκε την περίοδο 1933-1936.
- Στη Νέα Κοκκινιά. Συγκρότημα εννέα πολυκατοικιών με 231 διαμερίσματα του ενός και των δύο δωματίων που κατασκευάστηκε την περίοδο 1934-1935.
- Στο Δουργούτι. Συγκρότημα επτά πολυκατοικιών με 237 διαμερίσματα του ενός και των δύο δωματίων. Οι τέσσερις κατασκευάστηκαν την περίοδο 1935-1936, ενώ οι άλλες τρεις την περίοδο 1938-1940.
- Στην περιοχή Αγίων αναργύρων Πειραιά. Συγκρότημα πολυκατοικιών με 140 συνολικά διαμερίσματα των δύο δωματίων που κατασκευάστηκε την περίοδο 1937-1939.
- Στην περιοχή Αγίου Ιωάννου Ρέντη. Συγκρότημααπό επτά διώροφα κτίρια με 120 διαμερίσματα του ενός και των δύο δωματίων που κατασκευάστηκαν το 1937.
- Τέλος, αξιόλογα συγκροτήματα κατασκευάστηκαν στην Καισιαριανή.

Βλ. *στο* Μανόλης Β. Μαρμαράς, ό.π., σελ. 157-158.

24. Εξαίρεση αποτελεί η προσπάθεια της Κορίνθου, η οποία θα πρέπει να θεωρηθεί ως ιδιαίτερα αποτελεσματική μια και απέδωσε κατασκευή οκτακοσίων κατοικιών στην πόλη της Κορίνθου και άλλων οκτακοσίων στον υπόλοιπο νομό. Βλ. *στο* Μαν. Β Μαρμαράς, ό.π., σελ. 158-159.

25. ΤΕΕ, *Το Θεσμικό και Διοικητικό Πλαίσιο Χωροταξίας*, ό.π., σελ. 91 & 151-152.

26. Τα μέτρα αυτά ήταν: η αύξηση υψών το 1948, η δημιουργία ΓΟΚ στα μέσα της δεκαετίας του '50, δανειοδοτήσεις για κατοικία.

27. ΤΕΕ, *Το Θεσμικό και Διοικητικό Πλαίσιο Χωροταξίας*, ό.π., σελ. 93 & 151.

28. Λίλα Λεοντίδου, «Πολεοδομική οργάνωση και κοινωνικοί μετασχηματισμοί στην Αθήνα 1914-1984», *στο* Εκθεση ΥΠΠΟ-ΣΑΔΑΣ: *Η Αθήνα στον 20ο αιώνα - Η Αθήνα όπως (δεν) φαίνεται*, ΥΠ.ΠΟ. - σύλλογος αρχιτεκτόνων Δ.Α.Σ., Αθήνα - Πολιτιστική Πρωτεύουσα της Ευρώπης, 1985, σελ. 81.

29. Ο ΑΝ 395/68 συγχωνεύτηκε στο ΓΟΚ του '73.

30. ΤΕΕ, Το πρόβλημα Αθήνα: 1. Το Ιστορικό των ρυθμιστικών επεμβάσεων στην Αθήνα, Ιούνιος 1979, σελ. 18.

31. Δημ. Φιλιππίδης, *Για την ελληνική πόλη - μεταπολεμική πορεία και μελλοντικές προοπτικές*, εκδ. Θεμέλιιο, Αθήνα 1990, σελ. 205.

32. *Στο* ίδιο, σελ. 51.

33. *Στο* ίδιο, σελ. 135.

34. Π. Γετίμης, *Οικιστική Πολιτική στην Ελλάδα - Τα όρια της μεταρρύθμισης*, εκδ. Οδυσσέας, Αθήνα 1989, σελ. 72.

35. Η ενότητα "Ιστορική ανασκόπηση" είναι σύνθεση των εξής: α) Μηνάς Αγγελίδης, *Χωροταξικός Σχεδιασμός- Μαθήματα θεωρίας - Η ελληνική εμπειρία*, εκδ. Συμμετρία, Αθήνα 1991, σελ. 192-195, β) Συλλογική εργασία μεταπτυχιακών φοιτητών, *Χωροθέτηση της βιομηχανίας - Η περίπτωση της Ελλάδας*, Ομάδα

εργασίας μεταπτυχιακού τμήματος Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, ΙΠΑ, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1994, σελ. 1-3.
36. Μηνάς Αγγελίδης, ό.π., σελ. 193.
37. *Στο* ίδιο, σελ. 195.
38. Γ. Κωνστ. Αθανασόπουλος, 1992, ό.π., σελ. 45-46.
39. Μηνάς Αγγελίδης, ό.π., σελ. 196.
40. Γ. Κωνστ. Αθανασόπουλος, 1992, ό.π., σελ. 62.
41. Μηνάς Αγγελίδης, ό.π., σελ. 196.
42. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
43. *Βλέπε*: α) Γ. Κωνστ. Αθανασόπουλος, 1992, ό.π., σελ. 62, β) Μηνάς Αγγελίδης, ό.π., σελ. 198.
44. Αθανασόπουλος Γ. Κωνστ., 1992, ό.π., σελ. 68.
45. *Βλέπε*: α) Γ. Κωνστ. Αθανασόπουλος, 1992, ό.π., σελ. 68, β) Μηνάς Αγγελίδης, ό.π., σελ. 198.
46. Μηνάς Αγγελίδης, ό.π., σελ. 198.
47. G. Burgel, *Αθήνα: η ανάπτυξη μιας μεσογειακής πρωτεύουσας*, 1976, σελ. 280.
48. Γ. Κωνστ. Αθανασόπουλος, 1992, ό.π., σελ. 68.
49. *Στο* ίδιο, σελ. 87.
50. Η έννοια της Βιομηχανικής Περιοχής διαφοροποιείται από την έννοια της Βιομηχανικής Ζώνης. Βιομηχανική Ζώνη είναι η έκταση που τα όριά της ορίζονται με ακρίβεια και στην οποία εγκαθίστανται βιομηχανίες κάτω από ορισμένους όρους δόμησης και λειτουργίας. Κάθε άλλη χρήση γης στο χώρο της ΒΙΖΩ απαγορεύεται. Βιομηχανική Περιοχή είναι η έκταση που αποκτάται από τον φορέα ανάπτυξής της, οργανώνετι με βάση ένα ρυθμιστικό-ρυμοτομικό, σχέδιο, εφοδιάζεται με όλα τα δίκτυα υποδομής και διατίθεται υπό τη μορφή γηπέδων και κτιρίων για την εγκατάσταση βιομηχανικών ή βιοτεχνικών επιχειρήσεων, στις οποίες παρέχονται πρόσθετες υπηρεσίες και κίνητρα. Βλ. Νικ. Ι. Κόνσολας, *Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1985, σελ. 402.
51. Γ. Κωνστ. Αθανασόπουλος, 1992, ό.π., σελ. 77.
52. *Στο* ίδιο, σελ. 112.
53. Μηνάς Αγγελίδης, ό.π., σελ. 198.
54. *Στο* ίδιο, σελ. 209.
55. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
56. Γ. Κωνστ. Αθανασόπουλος, 1992, ό.π., σελ. 137.
57. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
58. Οι διατάξεις του Ν. 1262/82 τροποποιήθηκαν αργότερα από τους νόμους 1360/83, 479/84, 1515/85, 1563/85, 1682/87, 1880/90, ενώ από την 31/7/90 με το Ν.1892/90 οι διατάξεις του Ν.1262/82 καταργήθηκαν εκτός των άρθρων 3, 18, 21 και 29Α. *Βλέπε*: Γ. Κωνστ. Αθανασόπουλος, 1992, ό.π., σελ. 137.
59. Μηνάς Αγγελίδης, ό.π., σελ. 212.
60. Νικ. Ι. Κόνσολας, ό.π., σελ. 421.
61. *Στο* ίδιο, σελ. 418.
62. Μηνάς Αγγελίδης, ό.π., σελ. 212.
63. Γ. Κωνστ. Αθανασόπουλος, 1992, ό.π., σελ. 181.
64. Γ. Κωνστ. Αθανασόπουλος, *Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης: περίοδος 1990-1995*, τόμ.. Β΄, Γ΄ έκδοση, Αθήνα 1995, σελ. 22.
65. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
66. *Στο* ίδιο, σελ. 23-24.
67. *Στο* ίδιο, σελ. 82-84.
68. *Στο* ίδιο, σελ. 84.
69. *Στο* ίδιο, σελ. 84-85.
70. *Στο* ίδιο, σελ. 85.
71. ΤΕΕ, *Θεσμικό και Διοικητικό πλαίσιο Χωροταξίας*, ό.π., σελ. 121 & 135.

72. Στο ίδιο, σελ. 121-123 & 131-134.
73. Γ. Κωνστ. Αθανασόπουλος, 1992, ό.π., σελ. 62.
74. *Στο* ίδιο, σελ. 68.
75. *Στο* ίδιο, σελ. 71.
76. Για την πολιτική κινήτρων αναλυτικότερα βλέπε: α) Μηνάς Αγγελίδης, ό.π., σελ. 217, β) ΤΕΕ, *Θεσμικό και Διοικητικό Πλαίσιο Χωροταξίας*, ό.π., σελ. 135 & 159.
77. *Στο* ίδιο, σελ. 218.
78. *Στο* ίδιο, σελ. 220.
79. *Στο* ίδιο, σελ. 221-222.
80. Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 2 (ΚΠΣ 2): 1994-1999, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σ. 80.
81. *Στο* ίδιο, σελ. 50.
82. *Στο* ίδιο, σελ. 51.
83. *Στο* ίδιο, σελ. 50-52.

ΚΕΦ. 4: ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΔΙΕΘΝΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ ΚΑΙ Η ΣΥΣΧΕΤΙΣΗ ΤΟΥΣ ΜΕ ΤΗ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ ΚΑΙ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ.

Οι νέες απαιτήσεις, συνθήκες και τάσεις που υφίστανται σήμερα προέρχονται από ένα ευρύτερο περιβάλλον, το διεθνές και το ευρωπαϊκό επηρεάζοντας και τις εξελίξεις σε εθνικό και τοπικό επίπεδο.

Η κρίση και η κατάρρευση του φορντικού μοντέλου παραγωγής και ανάπτυξης στη δεκαετία του '70 οδήγησε στην εμφάνιση νέων μορφών ανάπτυξης και οργάνωσης της παραγωγής.

Οι νέες αυτές μορφές στηρίζουν την ανάπτυξή τους σε καινοτόμες ΜΜΕ (μικρομεσαίες επιχειρήσεις), σε χειροτεχνικές μορφές παραγωγής, , σε σχέσεις διαεπιχειρησιακής αλληλεγγύης, σε υψηλή εξειδίκευση εργασίας, σε ευέλικτες μορφές εργασίας και παραγωγής, στην παραγωγικά μικρή ποσότητα, σε νεωτερισμούς και καινοτομίες, σε συνεργασίες της επιχείρησης με συλλογικές δράσεις της κοινότητας, σε παραδοσιακούς βιομηχανικούς κλάδους(Συστήματα Ευέλικτης Παραγωγής και Τοπικά Παραγωγικά Συστήματα), αλλά και σε νέους-σύγχρονους βιομηχανικούς κλάδους υψηλής τεχνολογίας με ανανέωση των μεγάλων επιχειρήσεων, με κρατική παρέμβαση στην έρευνα και την ανάπτυξη, με έντονα υπεργολαβικές σχέσεις παραγωγής(Επιστημονικά Πάρκα, Τεχνουπόλεις, ανανεωμένα βιομηχανικά και μητροπολιτικά κέντρα)[1].

Η ευέλικτη εξειδίκευση και η βιομηχανία υψηλής τεχνολογίας αποτελούν άμεση συνέπεια της κρίσης της μαζικής παραγωγής και θεωρούνται ως είδος μοντέλου εξόδου από την κρίση και πρότυπης έκφρασης του αναδυόμενου τρόπου ανάπτυξης μετά την υποχώρηση του φορντισμού. Κεντρικό σημείο ώθησης της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης είναι η ικανότητα των επιχειρήσεων αλλά και των υπευθύνων τοπικών διοικητικών φορέων να καινοτομήσουν πρωτογενώς ή να επωφεληθούν δευτερογενώς από την αξιοποίηση της καινοτομίας.

Παράλληλα, οι ραγδαίες τεχνολογικές αλλαγές στον τομέα της πληροφορικής και της επικοινωνίας επιφέρουν τέτοιες αναδιαρθρώσεις στην παραγωγική διαδικασία που επηρεάζουν το χωρικό προσανατολισμό των οικονομικών δραστηριοτήτων. Σε αυτό βέβαια συντελούν και οι εξελίξεις των διεθνών σχέσεων καθώς και οι γεωπολιτικές συνθήκες(ενοποίηση των δύο Γερμανιών, πτώση των πρώην ανατολικών καθεστώτων).

Οι συνθήκες και οι νέες εξελίξεις στο σφαίρα της παραγωγής φαίνεται να οδηγούν στην αναβάθμιση της σημασίας του τοπικού επιπέδου ως ένα βασικό χαρακτηριστικό της νέας μορφής οργάνωσης της παραγωγής. Μορφή παραγωγής που διαρθρώνεται γύρω από το μοντέλο της παραγωγικής αποκέντρωσης.

Για τη λειτουργία του νέου παραγωγικού συστήματος υπάρχει ανάγκη περιφερειακής και τοπικής αυτονομίας γιατί αυτή μόνον μπορεί να ευνοήσει τη διάχυση των τοπικών συστημάτων παραγωγής που είναι αναγκαία για την κατάκτηση της ανταγωνιστικής παρουσίας στο ευρωπαϊκό και παγκόσμιο εμπόριο[2].

Ταυτόχρονα, μια άλλη βασική παράμετρος χωρικής οργάνωσης είναι η διεθνοποίηση της οικονομίας και του κεφαλαίου που οδηγεί στο ότι οι οικονομικές πολιτικές σχεδιάζονται ολοένα και περισσότερο σε στενότερη

διακρατική συνεργασία και οι σχετικές αποφάσεις παίρνονται σε επίπεδο διεθνών οργανισμών (π.χ. ΟΗΕ, Ε.Ε., GATT).

Μπροστά, λοιπόν, στην αναβάθμιση του τοπικού από τη μια μεριά και το φαινόμενο της διεθνοποίησης απότ ην άλλη, ο ρόλος του εθνικού κράτους υποχωρεί συνεχώς και περιορίζεται όλο και περισσότερο η κυριαρχία του και η δυνατότητά του παρέμβασης στον εσωτερικό του οικονομικό χώρο. Αυτό όμως δεν σημαίνει κι ότι ο ρόλος του κράτους θεωρείται ασήμαντος ή περιττός. Απλά, περνάει μια φάση επαναπροσδιορισμού του περιεχομένου του που συνεπάγεται την αναδιάταξη των σχέσεων των κεντρικών και τοπικών δημόσιων φορέων καθώς και σε μια αναδιάταξη των σχέσεων των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων ανάπτυξης[3].

Η αναδιάταξη αυτών των σχέσεων οδηγεί στην αναζήτηση του νέου ρόλου του κράτους, ρόλος που τείνει και θέλει η αγορά να είναι «επιλεκτικά» παρεμβατικός. Προβάλλεται, πλέον, η εικόνα ενός κράτους «επικουρικού» προς μία συμπληρωματικότητα του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα.

Η ιδέα του «επικουρικού» κράτους εξειδικεύεται σε δύο αρχές[4]:

α) την αρχή της αποχής του κράτους από τη ρύθμιση των κοινωνικών σχέσεων εκεί όπου οι οργανώσεις και οι θεσμοί της κοινωνίας των πολιτών επιτελούν αποτελεσματικά κάποιους στόχους γενικού συμφέροντος και

β) την αρχή της υποστήριξης από το κράτος των ιδιωτικών, κοινωνικών ή μικτών πρωτοβουλιών που προάγουν στόχους γενικού συμφέροντος, μέσω κυρίως της οικονομικής συνδρομής και της ανάπτυξης συμβασιακών πρακτικών. Ιδιαίτερα, σημαντικός εδώ είναι ο ρόλος του κράτους στην προώθηση της καινοτομίας,της έρευνας και της ανάπτυξης(R & D) σε μια περίοδο που χαρακτηρίζεται από διαρκώς μικρότερους κύκλους ζωής των προϊόντων κι από επιταχυνόμενες αποσβέσεις του βασικού εξοπλισμού οδηγώντας έτσι σε αδυναμία της ανάληψης από τις μεμονωμένες επιχειρήσεις του τεράστιου κόσοτυς R & D σε νέα προϊόντα και διαδικασίες παραγωγής που απαιτεί η καινοτομία.

Σε θεσμικό επίπεδο, οι αρχές αυτές οδηγούν στην εμφάνιση νέων οργανωτικών σχημάτων δημόσιας διοίκησης και των δημόσιων φορέων, οδηγούν στην υιοθέτηση του αποκεντρωτικού διοικητικού συστήματος που συμβαδίζει με την παραγωγική αποκέντρωση.

Η ανάδειξη του τοπικού και η προσφυγή στην ιδέα του «επικουρικού» κράτους προέρχονται από τις απαιτήσεις της παγκόσμιας και της ευρωπαϊκής καπιταλιστικής οικονομίας και υιοθετούνται για να εξυπηρετήσουν τις ανάγκες τους.

Η Ε.Ε. από τη μεριά της υιοθετεί τέτοιες αρχές και ασκεί τέτοιες πολιτικές που εξυπηρετούν τις ίδιες ανάγκες και απαιτήσεις.

Ετσι, στη Συνθήκη του Μάαστριχτ εγγράφεται η έννοια της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία η Κοινότητα δεν παρεμβαίνει στους τομείς που δεν ανήκουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα παρά μόνο εάν και στο μέτρο που οι στόχοι της επιδιωκόμενης δράσης δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν αποτελεσματικά από τα κράτη-μέλη και μπορούν, κατά συνέπεια, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της επιδιωκόμενης δράσης, να πραγματοποιηθούν καλύτερα στο κοινοτικό επίπεδο. Η αρχή της επικουρικότητας μεταφερόμενη στο πεδίο της σχέσης μεταξύ δημόσιων αρχών του εθνικού κράτους, παραπέμπει σε έναν άλλο τύπο οργάνωσης της κατανομής των εξουσιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ εθνικών και περιφερειακών ή τοπικών αρχών που έχει ως βάση του την αναγνώριση

πλήρους κυριαρχίας των περιφερειακών ή τοπικών αρχών στον χειρισμό όλων των δημοσίων δράσεων, πλην αυτών που έχουν σαφώς διατηρηθεί υπέρ της ανωτέρας αρχής ή αυτών που μπορούν να αντιμετωπιστούν πιο αποτελεσματικά στο ανώτερο επίπεδο[5].

Σε αυτά τα πλαίσια, η Επιτροπή της Κοινότητας έκανε βήματα σε θεσμικό επίπεδο ψηφίζοντας τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ), τη Χάρτα των Περιφερειών και δημιουργώντας της Επιτροπή των Περιφερειών ως ένα ουσιαστικό θεσμικό βήμα στην τριεπίπεδη πολιτική διάρθρωση που φαίνεται να προσλαμβάνει η Κοινότητα(Κοινοτική, Κρατική, Περιφερειακή) καθώς οι Περιφέρειες αναδεικνύονται σε πολιτική μονάδα στον ευρωπαϊκό χώρο με διεκδίκηση του νέου πολιτικού ρόλου και εξουσιών τους.

Οι μέθοδοι δράσης είναι περισσότερο προτρεπτικοί, ενδεικτικοί και συμβατικοί στα πλαίσια της αρχής της αναλογικότητας ως προέκτασης της αρχής της επικουρικότητας κι όχι παραδοσιακοί, κανονιστικοί κι επεμβατικοί που ενισχύουν την «κεντρικότητα» της εξουσίας κι όχι το τοπικό στοιχείο[6].

Σε επίπεδο πολιτικών, γίνεται απαραίτητος ο συνδυασμός των αρχών της βιώσιμης ανάπτυξης και της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής και αλληλεγγύης στην πορεία της ολοκλήρωης της ενιαίας εσωτερικής αγοράς. Ο συνδυασμός αυτός καθιστά επιπλεόν απαραίτητο το χωρικό συντονισμό των τομεακών πολιτικών της Κοινότητας και ιδιαίτερα αυτόν της πολιτικής περιβάλλοντος με την πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης στη βάση χωροταξικών κριτηρίων[7]. Ταυτόχρονα, όλο και περισσότερο ενισχύεται η τάση για τη διαμόρφωση μιας κοινής ευρωπαϊκής χωροταξικής στρατηγικής[8]. Στρατηγική που εκλαμβάνεται ως απαραίτητη προϋπόθεση για την αρμονική ανάπτυξη της Ε.Ε. και για μια καλύτερη προσαρμογή των περιφερειών προκειμένου να επιτευχθεί η ενιαία εσωτερική αγορά και η οικονομική και νομισματική ένωση (ΟΝΕ). Η πραγματοποίηση της ΟΝΕ απαιτεί και τον όρο της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Αυτή για να πραγματωθεί χρειάζεται μία βελτίωση των όρων και των συνθηκών των περιφερειών. Ως προς αυτό, η Κοινότητα υιοθετεί αρχές και εφαρμόζει πολιτικές «μείωσης» των άνισων ευκαιριών και των συνθηκών που όμως ταυτόχρονα βοηθούν και στην ολοκλήρωση του στόχου της ενιαίας εσωτερικής αγοράς και της ΟΝΕ.

Η πολιτική για τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα αποτελεί πράδειγμα που εξυπηρετεί ταυτόχρονα τους στόχους της ολοκλήρωσης της ενιαίας εσωτερικής αγοράς και της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.. Η δράση αυτή της Κοινότητας αποσκοπεί στην προώθηση της διασύνδεσης και διαλειτουργικότητας των εθνικών δικτύων καθώς και της πρόσβασης στα δίκτυα αυτά, και λαμβάνει ειδικότερα υπόψη την ανάγκη να συνδεθούν οι νησιώτικες, μεσόγειες και οι περιφερειακές περιοχές με τις κεντρικές περιοχές της Κοινότητας[9]. Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο, τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα[10] είναι αναγκαία συνθήκη για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, για την οργάνωση του ευρωπαϊκού χώρου με στόχο την αποφυγή υπερσυγκεντρώσεων πλούτου και πληθυσμού, για την αντιμετώπιση της αυξανόμενης κινητικότητας κεφαλαίων και τεχνολογιών, για την αντιμετώπιση της διεθνοποίησης των αγορών. Η σημασία που δίνει η Κοινότητα στην ανάπτυξη των διευρωπαϊκών δικτύων φαίνεται από το ότι ως μία από τις δύο κατηγορίες παρέμβασης του νέου Ταμείου Συνοχής επελέγη η υποδομή μεταφορών που εντάσσεται στα Δ.Δ.

Ενας άλλος σημαντικός τομέας παρέμβασης για την ολοκλήρωση της αγοράς και για την οικονομική και κοινωνική συνοχή αποτελεί η προστασία του περιβάλλοντος, καθώς πλέον οι φυσικοί πόροι δεν είναι ανεξάντλητοι, η οικονομική ανάπτυξη των επιχειρήσεων και των χωρών δεν μπορούν να βασίζονται στην υπερεκμετάλλευσή τους και στον συνεχή κίνδυνο της διατάραξης της φυσικής ισορροπίας του συστήματος και τέλος, καθώς οι πολίτες θέλουν καλύτερη ποιότητα ζωής λόγω της υποβάθμισής της σε πολλά αστικά κέντρα. Με αυτή τη λογική, η Ε.Ε. προβάλλει το πρότυπο της βιώσιμης ανάπτυξης και της αειφορίας ως μία διαδικασία οικονομικης και κοινωνικής μεταβολής που απαιτεί συνετή διαχείριση των φυσικών και περιβαλλοντικών πόρων ώστε να διατηρείται η δυνατότητα των επόμενων γενεών να καλύψουν τις ανάγκες τους στο μέλλον.

Η αρχή της επικουρικότητας, η ολοκλήρωση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς μαζί με την ΟΝΕ, το πρότυπο της αειφόρου ανάπτυξης αποτελούν τρεις βασικούς άξονες της συνολικής στρατηγικής της Κοινότητας. Το νέο πλαίσιο θεσμών (Συνθήκη Μάαστριχτ, Επιτροπή των Περιφερειών, Ταμείο Συνοχής, αρχή της επικουρικότητας) και οι νέες πολιτικές(Διευρωπαϊκά Δίκτυα, ενίσχυση ικονομικής και κοινωνικής συνοχής, Λευκή Βίβλος, Νέα Διαρθρωτική Πολιτική) έχουν σημαντικές επιπτώσεις στη χωροταξική δομή του ευρωπαϊκού χώρου. Επιπλέον, η σχέση των τριών αυτών αξόνων-στόχων έχουν άμεση σχέση με το χώρο, έτσι ώστε στη νέα στρατηγική ανάπτυξης να διακρίνεται ως απαραίτητη η συμβολή της Χωροταξίας.

Το ιδιαίτερο βάρος στη Χωροταξία εκφράστηκε με την έκθεση 2000plus: *Συνεργασία για τη Χωροταξία στην Ευρώπη*. Επίσης, εξετάστηκε ένα κείμενο με τίτλο *Αρχές για μία Ευρωπαϊκή Χωροταξική Πολιτική*, το οποίο αναφερόταν στην ανάγκη για ένα πιο ισόρροπο και πολυκεντρικό σύστημα αστικών κέντρων, στην παροχή ισότητας ευκαιριών, στην πρόσβαση στις υποδομές και στη γνώση καθώς και στην ανάγκη μιας αειφόρου διαχείρισης των φυσικών πόρων και της πολιτιστικής κληρονομιάς. Στο ίδιο πνεύμα και μέσα στα πλαίσια των αρχών της επικουρικότητας και της προστασίας του περιβάλλοντος ψηφίστηκε ο Ευρωπαϊκός Αστικός Χάρτης[11], ο οποίος αναφέρεται στα δικαιώματα των πολιτών που ζούν στα μητροπολιτικά και μεγάλα αστικά κέντρα, όπου η ποιότητα ζωής έχει υποβαθμιστεί κατά πολύ και το δομημένο περιβάλλον καταπιέζει τους κατοίκους των πόλεων αυτών.

Ολες οι παραπάνω εξελίξεις σαφώς επηρεάζουν και την Ελλάδα δημιουργώντας νέες τάσεις στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας, οι οποίες συνεπάγονται και νέα χωροταξική οργάνωση του ελλαδικού χώρου.

Η οικονομική γεωγραφία της Ελλάδας συμπυκνώνεται σε τέσσερα σημεία διαφορετικών τοπικών παραγωγικών συστημάτων[12]:

α) Στο παραδοσιακό βιομηχανικό κέντρο του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Αθηνών κυριαρχούν τάσεις αποσυγκέντρωσης και έντασης των περιβαλλοντικών προβλημάτων. Η μακρόχρονη απουσία επενδύσεων σε βασικές αστικές υποδομές έχει οξύνει τα προβλήματα της καθημερινής λειτουργίας των οικονομικών δραστηριοτήτων και του πληθυσμού.

β) Σε πολλές πόλεις της κεντρικής και νότιας Ελλάδας προέχουν οι τάσεις αποβιομηχάνισης.

γ) Τα νησιά του Αιγαίου, του Ιονίου και η Κρήτη δείχνουν δυναμισμό και αξιοποιούν εμπορικά τα μοναδικά συγκριτικά πλεονεκτήματα που προσφέρει το φυσικό περιβάλλον και η διαχρονική πολιτιστική παρουσία.

δ) Στη Βόρεια Ελλάδα έχει συγκροτηθεί ένα διεθνώς ανταγωνιστικό και δυναμικό βιομηχανικό σύμπλεγμα. Το νέο παραγωγικό σύμπλεγμα έδειξε ικανότητα διεθνοποίησης και προσαρμογής πολύ πριν από την επίσημη έναρξη του προγράμματος της ενιαίας αγοράς. Για τη χώρα αποτελεί ένα πόρο μοναδικό, τόσο για την είσοδο που προσφέρει στην παγκόσμια αγορά των βιομηχανικών προϊόντων, όσο και για την κατανόηση του είδους των παραγωγικών δραστηριοτήτων που μπορούν να αναπτυχθούν σε συνθήκες χαμηλής παραγωγικότητας και βαθμού οργάνωσης.

Οι δομές της ελληνικής ανάπτυξης εμφανίζονται χωρικά κατακερματισμένες και τοπικά διαφοροποιημένες. Για την ικανοποίηση των ιδιαίτερων απαιτήσεων των επιμέρους παραγωγικών συστημάτων απαιτούνται περιφερειακές και χωροταξικές πολιτικές τέτοιες που να βοηθούν να συγκροτούνται επιμέρους τοπικές και χωροταξικές πολιτικές χωρίς την ύπαρξη μιας ομοιόμορφης εθνικής χωροταξικής πολιτικής και οι οποίες θα αντιμετωπίσουν τα προβλήματα προσαρμογής της ελληνικής ανάπτυξης στους σκληρούς ανταγωνισμούς της ενιαίας αγοράς[13].

Παράλληλα, και με τις ανακατατάξεις στην οργάνωση των δημόσιων φορέων και των δημόσιων πολιτικών και τις εξελίξεις στο θεσμικό επίπεδο(Επιτροπή Περιφερειών, ΕΧΤΑ, κ.λπ.), οδηγούν σε μία πολιτική αποκέντρωσης του διοικητικού συστήματος με την θεσμοθέτηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και την ενίσχυση αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ πρώτου βαθμού στη βάση της αρχής της επικουρικότητας και στα πλαίσια της πολιτικής της αιεφόρου ανάπτυξης, η οποία απαιτεί και μια άλλη μορφή άσκησης χωροταξικής πολιτικής.

Ωστόσο, υπάρχουν δυσκολίες ενσωμάτωσης της αποκέντρωσης σε μια χώρα όπως η Ελλάδα με παραδοσιακό έντονα συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης.

Η εφαρμογή π.χ. της αρχής της επικουρικότητας αντιμετωπίζει νομικές δυσκολίες, όπου το Σύνταγμα ορίζει ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός υπάγεται στην κρατική μέριμνα και επομένως εκφεύγει της αρμοδιότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στην οποία ανήκει η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων(άρθρο 24, παρ. 2). Ετσι, η οποιαδήποτε μεταβίβαση αρμοδιότητας χωροταξικού σχεδιασμού ή και εφαρμογών του στην πρωτοβάθμια ή δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, μεταβίβαση που προβλέπεται από το Σύνταγμα, θα τελεί πάντα υπό την αίρεση τςη επαναφοράς της στο κέντρο, εφόσον ο χωροταξικός σχεδιασμός δεν θα μπορεί να θεωρηθεί τοπική υπόθεση[14]. Σε αυτή την περίπτωση η βάση της αρχής της επικουρικότητας αντιστρέφεται: το εθνικό κράτος είναι κατεξοχήν υπεύθυνο για το χωροταξικό σχεδιασμό, ενώ ο ρόλος των τοπικών θεσμών επικουρικός και η ενδεχόμεη υιοθέτηση της αρχής της παρέμβασης του ανώτερου επιπέδου σε περίπτωση ανεπάρκειας του κατωτέρου οδηγεί σε επανασυγκέντρωση των αρμοδιοτήτων υπερ της κρατικής διοίκησης παρά την στην ενίσχυση της συνευθύνης και της εταιρικής σχέσης, όπως πρεσβεύει η ιδέα της επικουρικότητας[15]. Αυτό ακριβώς έχει αρχίσει να συμβαίνει με την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στη Τοπική Αυτοδιοίκηση με τα πρόσφατα νομοθετήματα και αμέσως αργότερα μα άλλα νομοθετήματα οι αρμοδιότητες που εκχωρήθηκαν άρχισαν σιγά-σιγά και μία-μία να αναιρούνται.

Επιπλέον, σε μια πραγματικότητα όπου προβάλλεται η Περιφέρεια ως πρωταρχικός χώρος ανάπτυξης η Ελλάδα θεσμοθετεί το Νομαρχιακό επίπεδο σε αυτοδιοίκηση, ενώ η Περιφέρεια παραμένει χώρος της κεντρικής διοίκησης χωρίς έτσι να μπορεί να διαδραματίσει τον ουσιαστικό της ρόλο και χωρίς να ανταποκρίνεται η χώρα στις νέες απαιτήσεις και εξελίξεις.

Αυτή η «καθυστέρηση» συνεπάγετια και «καθυστέρηση» στον τομέα άσκησης των πολιτικών που απαιτούν ανάληψη πρωτοβουλιών, ανάπτυξη ενδογενούς δυναμικού, ενεργοποίηση ιδιωτικού τομέα σε συνεργασία με τον δημόσιο, νέες χωροταξικές κατευθύνσεις στη βάση της ενίσχυσης της βιομηχανικής προσαρμογής και της τοπικής ανταγωνιστικότητας, αποκεντρωμένη διαχείριση, κ.λπ.

Ολα αυτά όμως προϋποθέτουν μια άλλη πολιτική παιδεία που να αποδέχεται την ικανότητα των τοπικών θεσμών να λειτουργούν αυτόνομα από τα εθνικά κέντρα εξουσίας και να διαχειρίζονται αποτελεσματικά τα θέματα που τους αφορούν, αναγνωρίζοντας ταυτόχρονα τον πραγματισμό της αβεβαιότητας των δημοσίων επιλογών και αναπτύσσοντας, έτσι, τον ανταγωνισμό αλλά και τη συνεργασία στη διεκδίκηση της μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης[16].

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΤΕΤΑΡΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

1. Περισσότερα για τα Συστήματα Ευέλικτης Παραγωγής, τα Επιστημονικά Πάρκα, τις Τεχνουπόλεις και τα Ανανεωμένα Βιομηχανικά και Μητροπολιτκά Κέντρα *βλέπε* Γρ. Καυκαλάς - Νικ. Κομνηνός, «Στρατηγικές Τοπικής Ανάπτυξης και ο νέος ρόλος των κρατικών πολιτικών» *στο* Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική: η σύγχρονη προβληματική (επιμ: Γετίμης Π. - Γράβαρης), εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1993, σελ. 203-221.
2. ΤΕΔΚΝΑ, *Η Ευρώπη και οι Χάρτες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα 1996, σελ. 88.
3. Τζ. Γιαννακούρου, «Το νέο πλαίσιο άσκησης της χωροταξικής πολιτικής στη δεκαετία του '90: θεσμικές ανακατατάξεις και αβεβαιότητες» *στο* ΤΟΠΟΣ - Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών, Αφιέρωμα Χωροταξία - Περιβάλλον, Αύγουστος 8/94, Αθήνα 1994, σελ. 17.
4. *Στο* ίδιο, σελ. 34.
5. *Στο* ίδιο, σελ. 25.
6. *Στο* ίδιο, σελ. 25.
7. *Στο* ίδιο, σελ. 19.
8. *Στο* ίδιο, σελ. 21.
9. Ε. Ανδρικοπούλου, *Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ενωση*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1995, σελ. 181.
10. *Στο* ίδιο, σελ. 181-182.
11. Οι αρχές που κηρρύσει ο *Ευρωπαϊκός Αστικός Χάρτης* αφορούν σε 13 θέματα:

1) Μεταφορές και Μετακίνηση
2) Το Περιβάλλον και η Φύση στις Πόλεις
3) Η Φυσική Μορφή της Πόλης
4) Η Αρχιτεκτονική Κληρονομιά των Πόλεων
5) Η Κατοικία
6) η Ασφάλεια στην Πόλη και η Πρόληψη της Εγκληματικότητας
7) Οι Πόλεις για τα Μειονεκτούντα Ατομα και Αναπήρους
8) Αθλητισμός και Αναψυχή στο Αστικό Περιβάλλον
9) Πόλη και Πολιτισμός
10) Πολυπολιτισμική Ολοκλήρωση
11) Η Υγεία στην Πόλη
12) Λαϊκή Συμμετοχή - Αστική Διαχείριση και Πολεοδομικός Σχεδιασμός
13) Η Οικονομική Ανάπτυξη στις Πόλεις

Οι αρχές που ισχύουν για όλα τα παραπάνω θέματα είναι:

1) Η δημόσια εξουσία είναι χρεωμένη με την οικονομική ανάπτυξη της πόλης: οι τοπικές εξουσίες πρέπει να θεωρήσουν σήμερα τις πόλεις τους ως μια μηχανή αλλαγών και οικονομικής ανάπτυξης, όπως και ως ένα σύστημα οικονομικών δομών παραγωγής, διανομής, ανταλλαγών και κατανάλωσης.

2) Οικονομική ανάπτυξη και κοινωνική ανάπτυξη είναι έννοιες αδιαχώριστες: η αστική οικονομική πρόοδος πρέπει να αποβλέπει στη διαρκή ανάπτυξη, δηλαδή να βρει την ισορροπία μεταξύ της οικονομικής προόδου, της προστασίας του περιβάλλοντος και της κοινωνικής βελτίωσης.

3) Μία πόλη αποτελεί ενιαίο οικονιομικό και κοινωνικό χώρο με την ενδοχώρα της: όταν γίνεται η επεξεργασία του σχεδιασμού, των στρατηγικών και των προγραμμάτων που θα εφαρμοστούν στα διοικητικά όρια μιας πόλης, οι τοπικές αρχές οφείλουν να λάβουν υπόψη τους και τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ της πόλης τους και της ενδοχώρας της.

4) Η αύξηση του εισοδήματος και η οικονομική ανάπτυξη εξαρτώνται από τις κατάλληλες υποδομές, τέτοιες που να επιτρέπουν και να ευνοούν την ανάπτυξη: οι τοπικές αρχέςπρέπει να εντοπίζουν τα ενδεχόμενα κενά και

ελλείψεις σύγχρονων υποδομών και να τις εντάσσουν στα σχέδιά τους για την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη και να τα συνοδεύουν με τις αναγκαίες γι αυτό προβλέψεις, στρατηγικές και προγράμματα.

5) Η συνεργασία μεταξύ του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα είναι σημαντικός συντελεστής της οικονομικής εξέλιξης και ανάπτυξης της πόλης: Παραδοσιακά, η εξασφάλιση και η ανάπτυξη των υποδομών ήταν ο προνομιακός χώρος της αυτοδιοίκησης. Ομως, στο μέτρο που αυτές οι υποδομές ωφελούν κυρίως άλλους τομείς ή όπου οι τοπικές αρχές είναι σε αδυναμία να χρηματοδοτήσουν τη βελτίωση αυτών των υποδομών απαιτείται σε αυτόν τον τομέα μια ανακατανομή υπευθυνοτήτων. Η συνεργασία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι σημαντική επίσης στους τομείς της παιδείας και της επαγγελματικής κατάρτισης, του κοινωνικού εξοπλισμού και της ανάπλασης «εταιρικά» των ιστορικών κέντρων.

Βλέπε για περισσότερα στο: *Η Ευρώπη και οι Χάρτες της Αυτοδιοίκησης*, ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα 1996.

12. Νικ. Κομνηνός, «Ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά και Χωροταξική Αναδιάρθρωση της Ελληνικής Ανάπτυξης» *στο* ΤΟΠΟΣ, ό.π., σελ. 110-111.

13. *Στο* ίδιο, σελ. 111.

14. Τζ. Γιαννακούρου, ό.π., σελ. 27.

15. *Στο* ίδιο, σελ. 26-27.

16. *Στο* ίδιο, σελ. 25-26.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΜΕΡΟΥΣ

Η διερευνητική διαχρονική ανάλυση της οργάνωσης του διοικητικού συστήματος της χώρας μας έδειξε ότι αυτή μέχρι το 1954 ταλαντευόταν αφενός μεταξύ της νομαρχιακής αποσυγκέντρωσης και νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και αφετέρου μεταξύ της νομαρχιακής αποσυγκέντρωσης και της αποσυγκέντρωσης με γενικές διοικήσεις με κατάληξη την οριστική υιοθέτηση του συστήματος της νομαρχιακής αποσυγκέντρωσης με το Ν. 3200/1955. Ο θεσμός του κρατικού νομάρχη επιβίωσε μέχρι πρόσφατα, ώσπου θεσπίζεται πλέον η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση με τους νόμους 2218 και 2240 του 1994 εισαγάγοντας πολλές αλλαγές και εκσυγχρονισμούς στο όλο διοικητικό σύστημα της χώρας. Ως θεσμός η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (Ν. Α.) αποτελεί μία μεταρρύθμιση-κλειδί για την ανασυγκρότηση του πολιτικο-διοικητικού συστήματος, ωστόσο τόσο οι ίδιες οι ρυθμίσεις όσο και η ίδια η πράξη και εμπειρία μέχρι σήμερα δείχνουν ότι η Ν. Α. παρουσιάζει σοβαρά αρνητικά σημεία και με αρνητικές μορφές εκδηλώσεων. Η Ν. Α. αδυνατεί να αναλάβει το ρόλο της ως Τοπική Εξουσία και ως Τοπικό Κράτος καθώς δεν έχει στη διάθεσή της τους απαραίτητους πόρους και υποδομή, το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό, αλλά κυρίως εκείνες τις αρμοδιότητες που θα την καταξίωναν στη συνείδηση του λαού. Ειδικά ως προς τις αρμοδιότητες κυριαρχεί ασάφεια και σύγχυση μεταξύ της Ν. Α. και του Περιφερειακού Διευθυντή, ενώ ο ρόλος του τελευταίου δεν είναι παρά η αποκατάσταση του ελλείματος της άμεσης κρατικής παρουσίας στο νομό. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό και με την θεσμοθέτηση της Περιφέρειας ως επίπεδο διοίκησης κι όχι αυτοδιοίκησης δηλώνει την άρνηση του κράτους να παραχωρήσει μέρος της εξουσίας του στο νομαρχιακό και περιφερειακό επίπεδο και θέλει να συνεχίσει να ελέγχει το ίδιο τα διάφορα επίπεδα προγραμματισμού και σχεδιασμού φοβούμενο το ενδεχόμενο της αυτονόμησης και της αυτοτέλειας μεγάλων χωρικών ενοτήτων όπως είναι ο νομός και η περιφέρεια.

Η νέα μορφή οργάνωσης του διοικητικού συστήματος έχει επιπτώσεις στις χωρικές ρυθμίσεις και παρεμβάσεις καθώς εμπλέκονται οι διάφοροι φορείς και τα επίπεδα του χωροταξικού και πολεοδομικού προγραμματισμού-σχεδιασμού. Το γενικό πλαίσιο περιεχομένου και διαδικασιών του χωροταξικού προγραμματισμού-σχεδιασμού όπως διαμορφώθηκε μέχρι σήμερα (βλέπε όλο το κεφάλαιο 2) παρουσιάζει ως κύρια αδυναμία του την κυριαρχία της "τομεακής" αντίληψης, η οποία υποβαθμίζει τον χωροταξικό προγραμματισμό-σχεδιασμό σε απλή "προβολή στο χώρο" των τομεακών προγραμμάτων. Αυτή η τομεακή αντίληψη αρχίζει να υποχωρεί αφενός με την υιοθέτηση άλλου τύπου αρχών και πρακτικών στα χωροταξικά προγράμματα, στις πολεοδομικές ρυθμίσεις και γενικά στις χωρικές πολιτικές (π.χ. τα Τοπικά Αναπτυξιακά Προγράμματα, ο Ν. 1337/83, το Κτηματολόγιο, η Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης, οι Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες, κ.α.), και αφετέρου με τις μεταρρυθμίσεις και τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος, εκσυγχρονισμός ο οποίος δίνει τη δυνατότητα της μετάβασης από τις "κάθετες" σχέσεις στις "οριζόντιες", όπου η μικρή χωρική κλίμακα μπορεί να παίξει έναν ενεργό, αναπτυξιακό ρόλο, κι όχι απλά "εκτελεστικό". Ωστόσο, αυτή η υποχώρηση έχει προσδιορισμένα όρια λόγω της μακρόχρονης απουσίας ενός δεσμευτικού πλαισίου χωρικών ρυθμίσεων, ενώ οι νέες χωρικές ρυθμίσεις που

προαναφέρθηκαν εξυπηρετούν ταυτόχρονα και τις παλιές πρακτικές της νομιμοποίησης αυθαιρέτων και την αναπαραγωγή της εκτός σχεδίου δόμηση (όπως π.χ. οι ΕΧΜ).

Ως προς τη χωρική κατανομή των αρμοδιοτήτων, με το νέο θεσμικό πλαίσιο εκχωρούνται πολλές σημαντικές αρμοδιότητες χωροταξικού, πολεοδομικού και περιβαλλοντικού σχεδιασμού στο πρωτοβάθμιο και δευτεροβάθμιο επίπεδο αυτοδιοίκησης, ωστόσο αυτές οι αρμοδιότητες περιορίζονται σε καθαρά γνωμοδοτικού χαρακτήρα παρεμβάσεις και η αποφασιστική λειτουργία τους περιορίζεται σε μικρή κλίμακα εφαρμογής. Στο περιφερειακό επίπεδο, η περιφέρεια ως οργανική και διοικητική οντότητα ενισχύεται και είναι υπεύθυνη για τον προγραμματισμό-σχεδιασμό και τον συντονισμό της περιφερειακής, χωροταξικής και οικονομικής πολιτικής. Ωστόσο, η περιφέρεια ως προγραμματικό επίπεδο εκφράζει την κεντρική εξουσία αφού δεν αποτελεί επίπεδο αυτοδιοίκησης, ενώ ως προς τις αρμοδιότητες υπάρχει ασάφεια και σύγχυση μεταξύ Περιφερειακού Διευθυντή - αιρετού Νομάρχη - Νομαρχιακού Συμβουλίου. Επομένως, η κεντρική εξουσία συνεχίζει να έχει τις αποφασιστικού και επιτελικού χαρακτήρα αρμοδιότητες στο χωροταξικό προγραμματισμό-σχεδιασμό και στην πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης. Το πρόβλημα σε αυτό το επίπεδο εντοπίζεται στο ότι η γενική χωροταξική πολιτική ασκείται από το ΥΠΕΘΟ, ενώ το ΥΠΕΧΩΔΕ έχει περιοριστεί στην εκπόνηση των Ειδικών Χωροταξικών Μελετών. Παράλληλα με τα κύρια επίπεδα προγραμματισμού-σχεδιασμού υπάρχουν και πλήθος άλλων φορέων -δημόσιοι, ιδιωτικοί, ερευνητικοί φορείς- που παρεμβάλλονται επηρεάζοντας την περιφερειακή, χωροταξική, πολεοδομική και περιβαλλοντική πολιτική και οι οποίοι δεν συνεργάζονται και δεν συντονίζονται ούτε καθέτως ούτε οριζοντίως στις διάφορες πολιτικές και προγράμματα. Τα αποτέλεσμα είναι να προκύπτει η εικόνα ενός σύνθετου, πολυδαίδαλου, αντιφατικού και ασυντόνιστου διοικητικού πλέγματος με πολλαπλούς επάλληλους και παράλληλους οργανωτικο-διοικητικούς θεσμούς.

Σε ένα επίπεδο πιο πάνω, σε αυτό του διεθνούς πλαισίου και της Ευρωπαϊκής Ενωσης, η οικονομική περιφερειακή πολιτική και η χωροταξική κατανομή των διαφόρων οικονομικών δραστηριοτήτων προσδιορίζεται όλο και περισσότερο από την Ε. Ε. μέσω του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και λιγότερο από το ελληνικό εθνικό κράτος-μέλος. Σε αυτή τη λογική, το πλαίσιο χωροταξικής - περιφερειακής - οικονομικής πολιτικής αλλάζει καθώς μπαίνουν νέες αρχές και διαστάσεις (όπως η αρχή της επικουρικότητας και η αποκέντρωση), αλλά και νέο πρότυπο ανάπτυξης, αυτό της "αειφόρου ανάπτυξης", το οποίο απαιτεί νέου τύπου χωρικές ρυθμίσεις και προσπαθεί να "εναρμονιστεί" με τις νέες ανακατατάξεις και μετασχηματισμούς της διεθνούς οικονομίας και της παραγωγικής διαδικασίας.

Εκτιμάται ότι όλες οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις, μετασχηματισμοί και τα νέα πλαίσια περιεχομένου και αναζήτησης προσδιορισμού των χωρικών παρεμβάσεων και πολιτικών δεν είναι τυχαία και ανεξάρτητα από τις ανάγκες και απαιτήσεις του κυρίαρχου κοινωνικοπολιτικού συστήματος. Εντάσσονται σ' αυτό και μέσα σ' αυτό πρέπει να εξεταστούν και να ερμηνευτούν. Τα νέα πλαίσια και τα νέα περιεχόμενα οδηγούν στη δημιουργία και την εμφάνιση νέων μορφών ρυθμίσεων, νέων κοινωνικών σχέσεων και νέων μορφών ανάπτυξης και οργάνωσης της παραγωγής. Ωστόσο, η ουσία, ο πυρήνας αυτών δεν αλλάζει και ο πυρήνας είναι οι καπιταλιστικές κοινωνικές σχέσεις παραγωγής και ο παγκόσμιος καταμερισμός της εργασίας. Για να

λειτουργήσουν οι νέες μορφές του παραγωγικού συστήματος, στο οποίο αποκεντρώνονται τμήματα και λειτουργίες της παραγωγικής διαδικασίας, υπάρχει ανάγκη περιφερειακής και τοπικής αυτονομίας καθώς και νέας διαχείρισης των φυσικών πόρων. Η περιφερειακή και τοπική αυτονομία είναι αναγκαία γιατί μόνον αυτή μπορεί να ευνοήσει τη διάχυση των τοπικών συστημάτων παραγωγής που είναι απαραίτητη για την κατάκτηση της ανταγωνιστικής παρουσίας στο ευρωπαϊκό και παγκόσμιο εμπόριο. Και η νέα διαχείριση των φυσικών πόρων είναι αναγκαία γιατί η αλόγιστη μέχρι σήμερα εκμετάλλευση και χρήση τους από το καπιταλιστικό κεφάλαιο οδηγεί στην ίδια την υπονόμευσή του καθώς δυσκολεύεται όλο και περισσότερο να εκμεταλλευτεί και να ελέγξει το φυσικό χώρο και τους φυσικούς πόρους. Σ' αυτούς τους στόχους και σ' αυτή τη λογική μπαίνουν τα ζητήματα της αποκέντρωσης και της αειφόρου ανάπτυξης που επιχειρείται σήμερα να αναζητηθούν τα περιεχόμενά τους και παράλληλα να εφαρμοστούν.

Σύμφωνα και με την μαρξιστική θεώρηση που υποστηρίξαμε στο πρώτο μέρος, οι νέες μορφές και τα νέα περιεχόμενα στις χωρικές ρυθμίσεις, στις σχέσεις των διαφόρων επιπέδων διοίκησης και διαχείρισης, στις κοινωνικές σχέσεις, στην ανάπτυξη και οργάνωση της παραγωγικής διαδικασίας, έρχονται για να εξυπηρετήσουν και να πλαισιώσουν τη διαδικασία της συσσώρευσης του κεφαλαίου ως απαραίτητες προϋποθέσεις εξασφάλισης της απρόσκοπτης λειτουργίας του παγκόσμιου καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής.

ΜΕΡΟΣ Γ΄: «ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΤΤΙΚΗ»

ΚΕΦ. 1: Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΘΗΝΑΙΚΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΟΧΗΣ ΚΑΙ Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ - ΓΕΝΙΚΟ ΠΡΟΦΙΛ ΤΗΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ - ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΟΡΙΩΝ

1.1. Δημιουργία αθηναϊκής αστικής περιοχής.

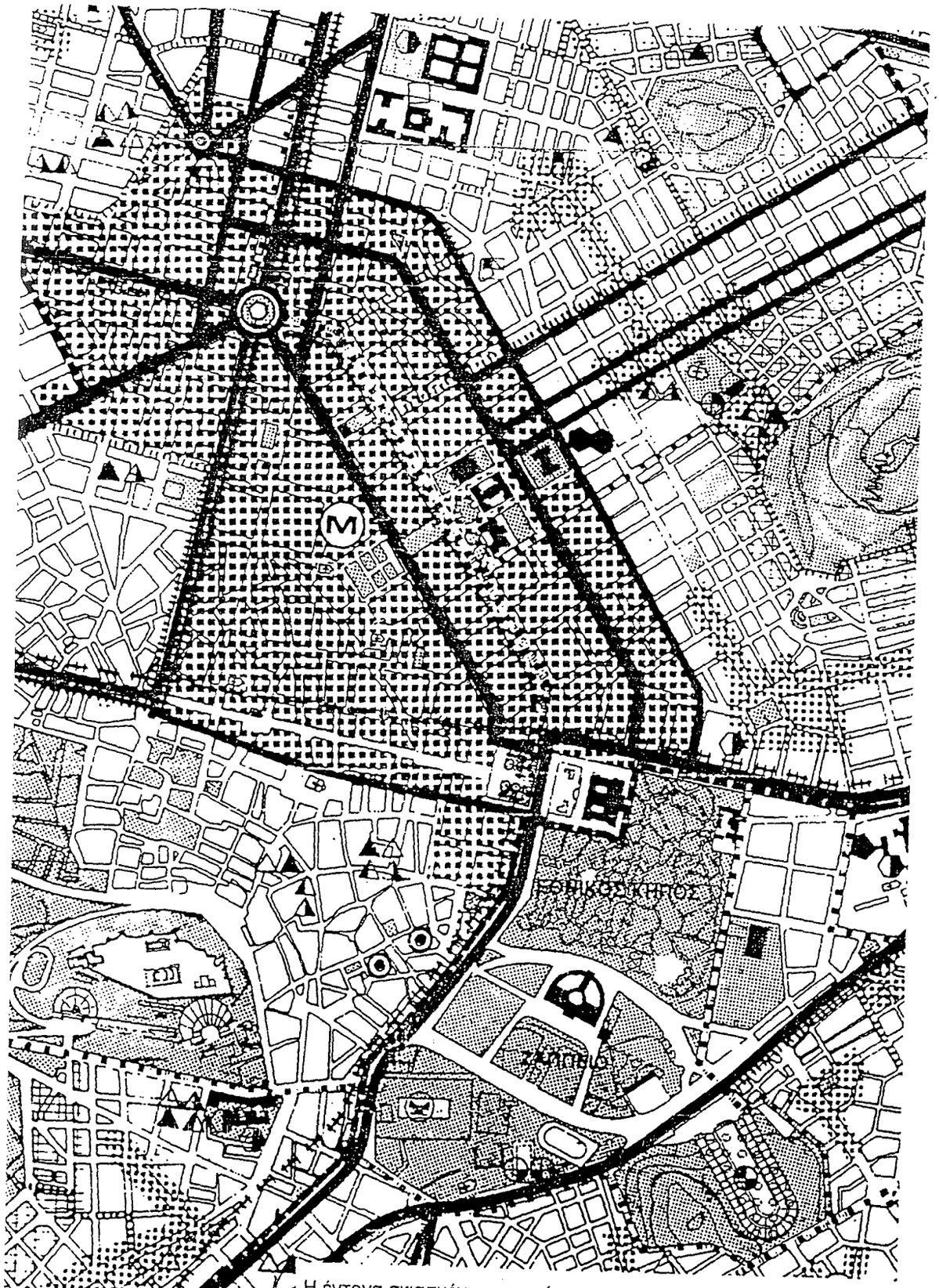
Η αθηναϊκή αστική περιοχή άρχισε να δημιουργείται μετά το 1834 όταν κηρύχτηκε η πόλη πρωτεύουσα του νεοσύστατου κράτους.

Πυρήνας ανάπτυξης της Αθήνας ήταν ο παλιός οικισμός που προϋπήρχε του 1834 και αριθμούσε το 1824 μόλις 9.040 κατοίκους. Τα όριά του εκτείνονταν βόρεια του βράχου της Ακρόπολης και το εμπορικό κέντρο ήταν συσπειρωμένο στο Μοναστηράκι που παράλληλα συγκέντρωνε και βιοτεχνικές χρήσεις.

Κατά το μετασχηματισμό[1] του παλιού μικρού οικισμού σε σύγχρονη πρωτεύουσα κατασκευάστηκε σειρά δημοσίων κτιρίων με σκοπό την εξυπηρέτηση των κεντρικών λειτουργιών της πόλης. Αυτά οικοδομήθηκαν σε μια εκτεταμένη περιοχή της καινούργιας πόλης που είχε ως επίκεντρα τις πλατείες Συντάγματος και Κοτζιά και συνδετικό άξονα τις παράλληλες λεωφόρους Πανεπιστημίου και Σταδίου. Η τοποθέτηση αυτή των δημοσίων κτιρίων είχε ως αποτέλεσμα το νέο κέντρο να αναπτυχθεί πάνω στους δύο πόλους-πλατείες που προαναφέρθηκαν με τρόπο ώστε ο καθένας από αυτούς να αποκτήσει λειτουργική ιδιαιτερότητα. Ετσι, διαπιστώνεται ότι περιμετρικά της πλατείας Συντάγματος κυριάρχησαν οι εγκαταστάσεις διοικητικών λειτουργιών εθνικής ακτινοβολίας, όπως τα παλιά και νέα ανάκτορα και η Παλαιά Βουλή. Ενώ αντίστοιχα στην πλατεία Κοτζιά χωροθετήθηκαν τραπεζικά και χρηματιστικά συγκροτήματα, καθώς επίσης και διοικητικές εγκαταστάσεις τοπικού ενδιαφέροντος (Δημαρχιακό Μέγαρο), αλλά και πολιτιστικές δραστηριότητες. Τέλος, στον άξονα σύνδεσης των δύο πόλων τοποθετήθηκαν τα σπουδαιότερα πνευματικά ιδρύματα της πόλης, δηλαδή το Πανεπιστήμιο, η Ακαδημία και η Εθνική Βιβλιοθήκη.

Ταυτόχρονα με τη χωροθέτηση των διοικητικών, πνευματικών, πολιτιστικών και χρηματιστικών λειτουργιών, στην κεντρική αυτή περιοχή της Αθήνας αναπτύχθηκαν εμπορικές χρήσεις και ψυχαγωγικές δραστηριότητες, αποτελώντας τον συνδετικό ιστό ανάμεσα στον νέο κέντρο της πόλης και τον παλιό οικισμό. Σε αυτές τις λειτουργίες υπήρχαν ορισμένες διαφοροποιήσεις: γύρω από τις πλατείες Συντάγματος και Ομονοίας εμφανίστηκε συγκέντρωση ξενοδοχείων, ζαχαροπλαστείων και καφενείων, στη λεωφόρο Σταδίου δημιουργήθηκε αγορά ειδών ένδυσης, ανάλογη αγορά αλλά με πολυτελή καταστήματα αναπτύχθηκε στην οδό Ερμού η οποία συνέδεε τον πόλο της πλατείας Συντάγματος με το παλιό κέντρο που ήταν το Μοναστηράκι, τέλος η δημιουργία αγοράς τροφίμων και λοιπών εμπορικών καταστημάτων στις οδούς Αθηνάς και Αιόλου που ως άξονες συνέδεαν το δεύτερο πόλο του νέου κέντρου της πλατείας Κοτζιά με το Μοναστηράκι. Ετσι, παγιώθηκε η μορφή του κέντρου της πόλης, μορφή γνωστή ως το "εμπορικό τρίγωνο"[2] το οποίο ορίζεται από τους δρόμους Πανεπιστημίου - Ερμού - Αθηνάς με κορυφές τις πλατείες Συντάγματος, Ομονοίας και Μοναστηρακίου (Βλέπε Σχήμα 1). Το εμπορικό τρίγωνο αναγνωρίζεται ως ο πυρήνας του καθεαυτού κέντρου της Αθήνας.

Κατά το 19ο αι., παράλληλα με τη διαμόρφωση του κέντρου της πόλης, δημιουργήθηκαν οι προϋποθέσεις για την επέκταση των ορίων της, είτε με τη



Η έντονα σκιασμένη περιοχή χαρακτηρίζεται ως περιοχή κεντρικών λειτουργιών επιπέδου συνόλου πόλης:

Πηγή: ΥΠΕΧΩΔΕ - ΓΠΣ Αθήνας, Ιούλιος 1985

χωροθέτηση δημοσίων κτιρίων και εγκαταστάσεων στις παρυφές του πολεοδομικού ιστού είτε με τη διάνοιξη νέων οδών. Η πόλη εμφάνιζε, έτσι, τάσεις επέκτασης[3] προς την κατεύθυνση της οδού Πατησίων, προς τη λεωφόρο Βασ. Σοφίας, προς την οδό Ιπποκράτους και τέλος, προς τον ανατολικό τομέα της πόλης.

Η κατοικία, ως κύριο λειτουργικό στοιχείο της πόλης, αναπτύχθηκε σε ολόκληρο τον πολεοδομικό ιστό με ορισμένες χωροθετικές διαφοροποιήσεις που αφορούσαν την κοινωνική σλύνθεση των κατοίκων και τις πολεοδομικές πυκνότητες που δημιουργήθηκαν. Ετσι, στην ευρύτερη περιοχή του περιβάλλει την πλατεία Συντάγματος και το μέγαρο των νέων ανακτόρων άρχισαν ήδη να εγκαθίστανται από το 1870 μεγαλοαστικές οικογένειες, ενώ στη δυτική πλαγιά του λόφου του Λυκαβηττού εγκαταστάθηκαν κοινωνικά στρώματα μεσαίας εισοδηματικής κατάστασης.

Η είσοδος στον 20ο αι. δεν επέφερε ουσιαστικές αλλαγές στη λειτουργική διάρθρωση της πόλης, όπως αυτή οργανώθηκε στα τέλη του 19ου αι. Οι εξελίξεις που συνέβησαν αφορούσαν κυρίως την εντατικότερη ενεργοποίηση των κεντρικών δραστηριοτήτων και τη μεθοδικότερη οργάνωση του ήδη διαμορφωμένου ιστού. Σημαντική ενέργεια προς αυτή την κατεύθυνση ήταν η διαίρεση της πόλης σε 59 συνοικίες διαφορετικού μεγέθους το 1908, απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου της Αθήνας.

Από το 1950 ο αθηναϊκός χώρος επεκτείνεται λόγω τριών ειδών μεταβολών του χώρου[4]: α) της ομογενοποίησης των ρυθμών ανάπτυξης στο εσωτερικό της Αθήνας και των προαστίων της, β) της επέκτασης της πόλης προς τους «αυτοκινητόδρομους σύνδεσης» δυτικά με την Πάτρα και βόρεια με τη Θεσσαλονίκη, και γ) της έλξης της θάλασσας για την επέκταση των κατοικημένων περιοχών.

α) "Από το 1950 - 1960 η δημογραφική ανάπτυξη της Αθήνας γινόταν σύμφωνα με ένα κλασικό χωροταξικό σχήμα. Τα δύο αρχικά κέντρα της πόλης, η Αθήνα και ο Πειραιάς, μεγάλωναν με έναν πολύ πιο αργό ρυθμό από τους δήμους των προαστίων. Η δημογραφική στασιμότητα των κεντρικών συνοικιών ερχόταν σε αντίθεση με μια πολύ γρήγορη εξέλιξη της περιφέρειας, όπου πολλοί δήμοι διπλασσίασαν σε δέκα χρόνια τον πληθυσμό τους. Αυτή η περιφερειακή ανάπτυξη αντιστοιχούσε στη μετακίνηση των ορίων της κατοικημένης περιοχής που απορροφούσε ταχύτατα τους έρημους χώρους στις πλαγιές της ορεινής ζώνης γύρω από την πόλη: Αιγάλεω και Πάρνηθα δυτικά, Πεντέλη και Υμμητός ανατολικά. Για διάφορους λόγους η επέκταση της κατοικημένης περιοχής ήταν πολύ πιο έντονη δυτικά παρά ανατολικά."[5]

Στη δεκαετία 1960 - 1970 η ανανέωση του κέντρου και η μετατόπιση των ορίων της αστικής περιοχής αντικατέστησαν η αύξηση της πυκνότητας των εσωτερικών συνοικιών και η επέκταση του αστικού δικτύου κατά μήκος των αυτοκινητόδρομων[6].

Η αστική επέκταση συνεχίζεται[7]: π.χ. στα Μεσόγεια ενώ στην περίοδο '50 - '60 η μετάδοση της επέκτασης ήταν λιγότερη έντονη, στην περίοδο '60 - '70 προκαλείται στο σύνολο των Μεσογείων μια διασπορά της αστικής ανάπτυξης και μια επιτάχυνση της αύξησης του πληθυσμού. Η μικρή βιομηχανική πόλη του Λαυρίου που γνώρισε μια μείωση του πληθυσμού της, αναζωογονείται από την απομάκρυνση των επιχειρήσεων της πρωτεύουσας και αυξάνεται ο πληθυσμός της κατά 27%. Η αυξανόμενη ενσωμάτωση των

Μεσογείων στον αθηναϊκό αστικό χώρο οφείλεται και στην πολύ αισθητή βελτίωση των οδικών συνδέσεων με την Αθήνα: μετατροπή σε αυτοκινητόδρομο της παλιάς οδού Μεσογείων που οδηγεί έξω από την Αθήνα, η διαπλάτυνση και ασφαλτόστρωση των άλλων δρόμων.

β) Η δημογραφική επέκταση[8] ακολουθεί τους νέους δρόμους που ξεκινούν από την πρωτεύουσα και γίνεται γραμμική. Ιδια μορφή επέκτασης ακολουθεί και η χωροθέτηση των βιομηχανιών. Ο πρώτος αυτοκινητόδρομος άνοιξε στις αρχές της δεκαετίας του '60 και είναι αυτός της Λαμίας, ο οποίος ενώνησε τη Χαλκίδα και τις γύρω κοινότητες. Αργότερα, το 1966 άνοιξε ο αυτοκινητόδρομος προς την Κόρινθο και το 1970 παραπέρα. Λόγω των φυσικών δυνατοτήτων και των οικονομικών απαιτήσεων επωφελήθηκε η πόλη της Κορίνθου με τον ίδιο τρόπο που επωφελήθηκε και η Χαλκίδα, δηλαδή λόγω της αθηναϊκής βιομηχανικής εξάπλωσης. Οι δρόμοι και το αυτοκίνητο έκαναν δυνατή την γεωγραφική εξάπλωση της αθηναϊκής αστικής περιοχής μέσω της εγκατάστασης βιομηχανιών πάνω στους δρόμους με "ταινιακή" επέκταση, με τέτοιο τρόπο ώστε πλέον "ο χώρος της Αθήνας να απλώνεται στο σύνολο της χώρας"[9]

Η βιομηχανική συγκέντρωση στην πρωτεύουσα υπήρξε καθοριστική για την επέκτασή της[10]. Η ανάπτυξη της πρώτης βιομηχανικής περιοχής στο μεσοπόλεμο κι αμέσως μετά τον εμφύλιο πόλεμο αποτέλεσε τη λογική συνέπεια λειτουργικών αναγκών και παράλληλα ενός ταξικού διαχωρισμού στη δομή της πόλης. Κοντά όπου αναπτύχθηκε η βιομηχανία υπήρχε η ζώνη προς το Αιγάλεω που διατέθηκε για την ανάπτυξη των εργατικών συνοικιών καθώς και η περιοχή προς Πειραιά. Αυτό αποτελούσε το μεγαλύτερο μέρος της βιομηχανίας, ενώ ένα μικρότερο διασπάρθηκε στην περίμετρο της πόλης.

Η μετέπειτα διόγκωση της πρωτεύουσας με την κατασκευή της νέας εθνικής οδού Αθηνών-Λαμίας και τη σειρά μέτρων για την ανάπτυξη της βιομηχανίας έδωσαν μια φυσική διέξοδο ανάπτυξης των περιοχών βιομηχανικών εγκαταστάσεων προς την κατεύθυνση της νέας εθνικής οδού και την κάλυψη του Θριάσιου Πεδίου. Συνολικά, παρατηρούνται στα δυτικά του Λεκανοπεδίου τρείς βασικές βιομηχανικές ζώνες[11]: Ζώνη Αγίου Ιωάννου Ρέντη και Ταύρου, Ζώνη Αθηνών-Πειραιώς και Ζώνη Ελευσίνας-Ασπρόπυργου, καθώς και άλλες σημαντικές: Πειραιάς, Νέα Ιωνία-Φιλαδέλφεια, ΝΔ Ζώνη(Μοσχάτο κ.λπ.), ΒΔ Ζώνη(Εθνική οδός Αθηνών-Λαμίας), Ζώνη Πατησίων. Ανατολικά του Λεκανοπεδίου υπάρχουν οι εξής ζώνες: Ανατολική ζώνη κέντρου Αθηνών, Ζώνη κέντρου Αθηνών, ΒΑ Ζώνη προς Μεσόγεια. Αργότερα,στην ευρύτερη οικονομική-λειτουργική περιοχή της πρωτεύουσας εμφανίζεται μία ισχυρότατη βιομηχανική ανάπτυξη στις πιο κάτω περιοχές[12]:

- Τρίγωνο Οινοφύτων-Χαλκίδας-Θήβας
- Αλιβέρι Ευβοίας
- Αγιοι Θεόδωροι-Κόρινθος
- Μεσόγεια-Λαύριο

Σήμερα, πλέον λόγω της γενικότερης οικονομικής ύφεσης, η ευρύτερη περιοχή Αθηνών υφίσταται μια αποβιομηχάνιση με αποτέλεσμα να ερημώνονται ολόκληρες περιοχές, όπως π.χ. το Λαύριο, όπου υπήρχε έντονη βιομηχανική ανάπτυξη και σήμερα απομείναν σχεδόν μόνο οι άνεργοι από τις παλιές βιομηχανίες. Αντιστάθμισμα της αποβιομηχάνισης έρχεται η ολοένα και περισσότερο τριτογενοποίηση των οικονομικών δραστηριοτήτων,

σύγχρονη τάση όλων των ευρωπαϊκών μητροπόλεων. Ενισχύονται, λοιπόν, σημαντικά περιοχές όπως τα Μεσόγεια λόγω της τουριστικής ανάπτυξης και του νέου αεροδρομίου, χρήσεις εδάφους που αναμένονται να επιφέρουν ανακατατάξεις και να αλλάξει η φυσιογνωμία της περιοχής.

γ) Η τρίτη μορφή μεταβολών του χώρου άρχισε να επιδρά στην αθηναϊκή αστική επέκταση μετά το 1970 και συνεχίζεται μέχρι σήμερα αποτελώντας μια από τις κύριες μορφές επέκτασης της ευρύτερης περιοχής. Η μορφή αυτή επέκτασης αφορά στην ελκτική δύναμη των παραλιακών ζωνών. Αρχικά, εκδηλώνεται μέσα στην κατοικημένη περιοχή. Από το Παλαιό Φάληρο ως τη Γλυφάδα αναπτύσσονται τουριστικές δραστηριότητες με ταχύτατο ρυθμό, αλλά εγκαθίσταται και πρώτη κατοικία με τη μορφή των πολυκατοικιών[13]. Η έλξη των παραλιακών περιοχών εκτείνεται και πέρα από τα όρια της κατοικημένης περιοχής[14]. Στην πραγματικότητα όλες οι ακτές και τα νησιά του Σαρωνικού και του κόλπου των Πεταλίων μεταξύ Αττικής και Νότιας Εύβοιας συμμετέχουν στην αθηναϊκή ανάπτυξη. Οι πιο θεαματικές μεταβολές[15] όμως παρατηρούνται στις ακτές της Αττικής: οι ακρογιαλιές της ανατολικής ακτής γνωρίζουν μια αξιοπρόσεκτη ανάπτυξη, ενώ ακόμα πιο έντονη είναι η ανάπτυξη στην δυτική ακτή, από τη Βάρκιζα ως το Σούνιο, αλλά ακόμη και νότια υπάρχει ανάπτυξη σε περιοχές όπως η Ανάβυσσος. Αυτή η αστική επέκταση εξηγείται εύκολα: σε μια πυκνοκατοικημένη πόλη όπου οι χώροι με πράσινο είναι σπάνιοι, οι ακρογιαλιές αποτελούν για τους κατοίκους της το μόνο πραγματικό χώρο ψυχαγωγίας. Ομως δεν πρόκειται μόνο για ελεύθερες ώρες μετά τη δουλειά ή για το σαβατοκύριακο, αλλά και για μία εποχική μεταφορά σε άλλη κατοικία(το φαινόμενο της «δεύτερης κατοικίας») με σοβαρή επίδραση στην οικοδομική δραστηριότητα και στη δημογραφική ανάπτυξη.

> Ετσι, «*συνεχίζεται η γενικευμένη ανάπτυξη της Αθήνας, μια ανάπτυξη που δεν σέβεται τα όρια του χώρου της πόλης ή ακόμα τους κανόνες της αστικής ανάπτυξης. Με την ορμητική της άνοδο, η Αθήνα γκρεμίζει το κέντρο της για να το ξαναφτιάξει πιο ψηλό και πυκνό, σιγοτρώει την περιφέρειά της για να εγκαταστήσει κατοίκους στα γύρω βουνά, επεκτείνεται δίπλα από τους αυτοκινητόδρομους για να ενσωματώσει το χώρο τους, χτίζει τις ακρογιαλιές για να τις κατέχει και να τις απολαμβάνει*»[16].

Συνοψίζοντας, η αστική επέκταση πραγματώνεται στις εξής χρονικές περιόδους και με τις εξής τάσεις:

1950-1960: το κύμα της λαϊκής αυθαίρετης δόμησης συντέλεσε σε μια πληθυσμιακή αύξηση στα λαϊκά προάστια, κυρίως τα δυτικά.

1960-1970: παράλληλα με την εκρηκτική αστικοποίηση αρχίζει και μια άλλη τάση, η διόγκωση των κεντρικών περιοχών πολυκατοικιών.

1970-Σήμερα: από το '70 εμφανίζεται η αντίστροφη ροή, δηλαδή η σταδιακή εγκατάλειψη του κέντρου και η ανάπτυξη των μεσοαστικών ανατολικών και βόρειων συνοικιών, επίσης με πολυκατοικίες αλλά και παραθεριστικές κατοικίες, συχνά αυθαίρετες και συχνά μετατρεπόμενες σε μόνιμες.

Ωστόσο, το κέντρο συνεχίζει ακόμη να συγκεντρώνει τα "κέντρα αποφάσεων" παρά την επιχειρούμενη αποκέντρωση. Οι χωροθετικές εξελίξεις επικεντρώνονται στο κέντρο της Αθήνας. Πρόκειται για χωροθετήσεις τριτογενών δραστηριοτήτων στη δεκαετία του '80, οι οποίες αποτελούν ουσιαστική μεταλλαγή της δομής των κεντρικών λειτουργιών της πρωτεύουσας. Σημαίνουν την επέκτασή τους προς τις ακτινικές προεκτάσεις του κέντρου αλλά υποδηλώνουν και μια τάση δημιουργίας κεντρικών πόλων στα άκρα αυτών των προεκτάσεων καθώς και ενίσχυση των μικρών κέντρων στις περιφερειακές συνοικίες του λεκανοπεδίου, μία τάση που σήμερα έχει αρχίσει να επιβεβαιώνεται[17].

Γενικότερα, παρατηρείται ότι μέχρι και τη δεκαετία του '60 η Αττική λειτούργησε ιστορικά ως ένα ενιαίο οικιστικό σύστημα με εστία το κέντρο της Αθήνας και το λιμάνι του Πειραιά, ενώ η κάθε υποπεριοχή είχε σαφή χαρακτήρα και ρόλο. Με το τέλος της δεκαετίας του '60 και την έκρηξη του οικιστικού προβλήματος, η λειτουργική και χωρική διαφοροποίηση του χώρου της Αττικής άρχισε να παραμορφώνεται και να οδηγείται σε άλλου επιπέδου χωρικής διαμόρφωσης: **εξαπλώνεται και πέρα από τα όρια της Αττικής**. Ετσι, οι χωρικές ενότητες της ευρύτερης περιοχής διαμορφώνουν την εξής εικόνα[18]:

- Θριάσιο Πεδίο, όπου συγκεντρώνεται η βαριά βιομηχανία
- Οινόφυτα, όπου υφίσταται το φαινόμενο χωροταξικής παραμόρφωσης κάθε πολιτικής κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης με αποτέλεσμα την ασχεδίαστη βιομηχανική συγκέντρωση
- Μεσόγεια, ως χώρος παράνομης παραθεριστικής κατοικίας και ως χώρος έρπουσας ειδικής βιομηχανίας
- Ακτή Σουνίου, χώρος καταστροφής του τοπίου και των ακτών της Αττικής
- Σαλαμίνα, χώρος παραθερισμού των εργατικών στρωμάτων του Πειραιά και των γύρω περιοχών
- Νησιά Αργοσαρωνικού, χώρος επιδρομών ημερησίου παραθερισμού.

1.2. Γενικό Προφίλ: Κύρια Χαρακτηριστικά της Περιφέρειας Πρωτευούσης[19]

«Η Περιφέρεια αποτελείται από την ευρύτερη αστική περιοχή της Αθήνας, το υπόλοιπο ηπειρωτικό τμήμα της Αττικής, καθώς και από οκτώ νησιά μικρού μεγέθους. Αν και περιλαμβάνει μόνο το 2,81% της συνολικής επιφάνειας της χώρας, συγκεντρώνει το 35% του πληθυσμού, δηλαδή έχει πληθυσμό 3.552.769 άτομα. Η μέση πυκνότητα είναι 925 κατ./Km^2, αλλά στο κέντρο της πόλης ο δείκτης αυτός αυξάνεται δραματικά σε 7.090 κατ./Km^2.

Ο ενεργός πληθυσμός είναι 1.304.000(45,7%). Η κατανομή του ανά τομέα είναι: πρωτογενής 1,2%, δευτερογενής 29,6%, τριτογενής 69,2%. Το ποσοστό ανεργίας το 1991 έφτασε το 9,9% που είναι υψηλότερο του αντίστοιχου μέσου

της χώρας (7,7%) με μεγαλύτερη επίπτωση στους νέους κάτω των 25 ετών(30,3%).

Το κατά κεφαλήν Ακαθάριστο Προϊόν της Περιφέρειας ανέρχεται στο 105% του εθνικού μέσου όρου και στο 51% του κοινοτικού. Η περιφέρεια συνεισφέρει το 36% στο ΑΕΠ. Ένα από τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της Αττικής είναι το υψηλό επίπεδο εξειδίκευσης του εργατικού της δυναμικού.

Ο μικρής οικονομικής σημασίας πρωτογενής τομέας από άποψη συνεισφοράς του στο ΑΠΠ(2,22%) υφίσταται περαιτέρω περιοριστικές πιέσεις από την έντονη τάση οικοπεδοποίησης της γης που ευθύνεται και για την καταστροφή των δασών.

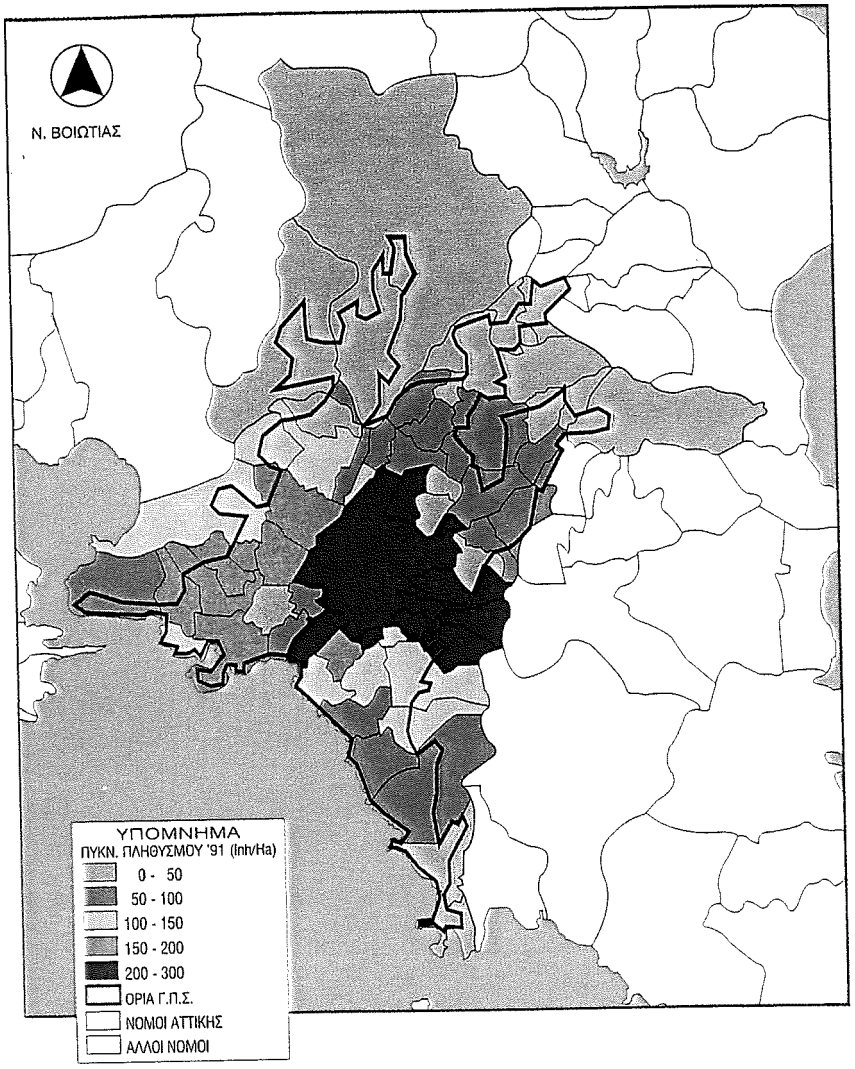
Ο δευτερογενής τομέας κατέχει το 26,17% του ΑΠΠ. Οι απογραφικοί δείκτες 1988-1991 καταγράφουν τάσεις αποβιομηχάνισης, ωστόσο η περιφέρεια αποτελεί ακόμα το κυριότερο βιομηχανικό και βιοτεχνικό κέντρο της χώρας με μεγάλη εξειδίκευση στους δυναμικούς κλάδους της ελληνικής οικονομίας.

Ο τριτογενής τομέας(71,61% του ΑΠΠ) είναι ο μόνος που παρουσιάζει αυξητικές τάσεις με δυναμικότερους κλάδους το εμπόριο(21,9%), τα τραπεζικά ιδρύματα(8,7%) και τις υπηρεσίες(26,7%). Ο τουρισμός μόνο παρουσίασε μείωση κατά την τελευταία δεκαετία ως προς την πληρότητα των ξενοδοχειακών μονάδων της Αθήνας κατά 20%.

Στην περιφέρεια συγκλίνουν δύο εθνικοί οδικοί και σιδηροδρομικοί άξονες, ενώ οι λιμενικοί και αεροπορικοί τερματικοί της σταθμοί αποτελούν πύλες της χώρας. Στο λεκανοπέδιο κυκλοφορεί το 43,6% των οχημάτων της χώρας. Σήμερα όλα τα συστήματα περιφέρειας παρουσιάζουν έντονα φαινόμενα κορεσμού και δυσλειτουργιών.

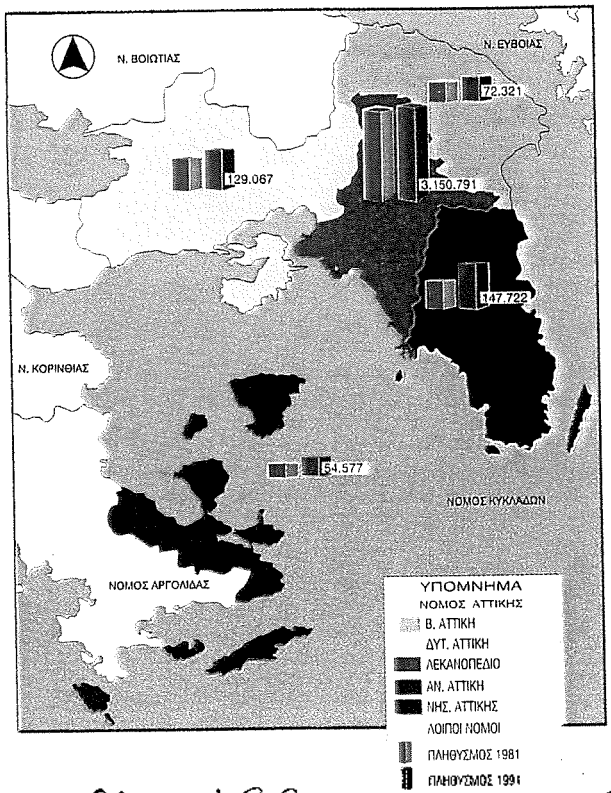
Οι περιβαλλοντικές συνθήκες της Αττικής είναι ανησυχητικές. Η μόλυνση της ατμόσφαιρας, γέννημα κυρίως της οδικής κυκλοφορίας και της βιομηχανίας, προκαλεί το γνωστό φαινόμενο του νέφους. Η βιομηχανία απορρίπτει στη θάλασσα 150.000 m^3 απόβλητα την ημέρα. Ενώ η περιφέρεια παράγει καθημερινά 4.000 τόνους σκουπιδιών που σε συνδυασμό με την απότομη αύξηση του πληθυσμού και την άναρχη οικονομική και οικιστική ανάπτυξη χωρίς τη δημιουργία ανάλογων υποδομών, έχουν προκαλέσει τα σοβαρά προβλήματα δυσλειτουργίας και ρύπανσης του περιβάλλοντος.»

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΩΝ:
«Κύρια Χαρακτηριστικά της Πρωτεύουσας»[20]

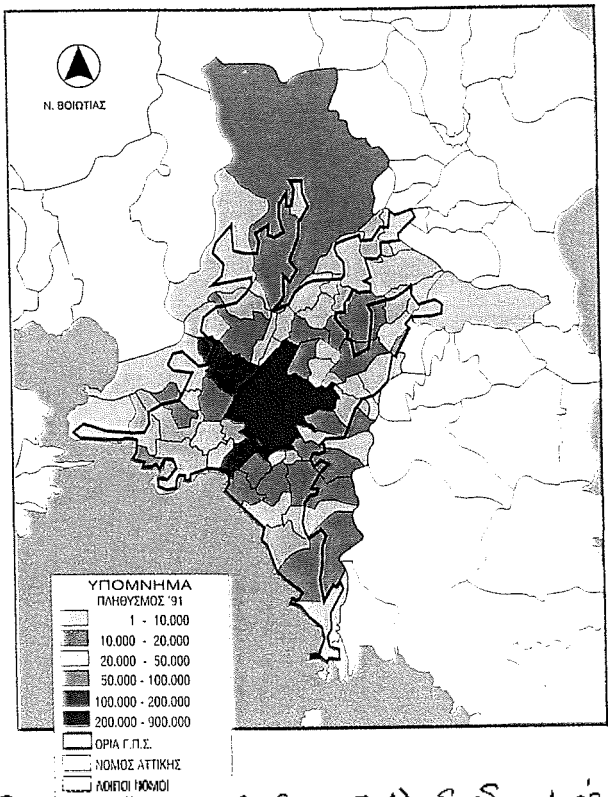


ΛΕΚΑΝΟΠΕΔΙΟ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΟΤΑ- ΠΥΚΝΟΤΗΤΑ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ 1991

ΝΟΜΟΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ 1981,1991

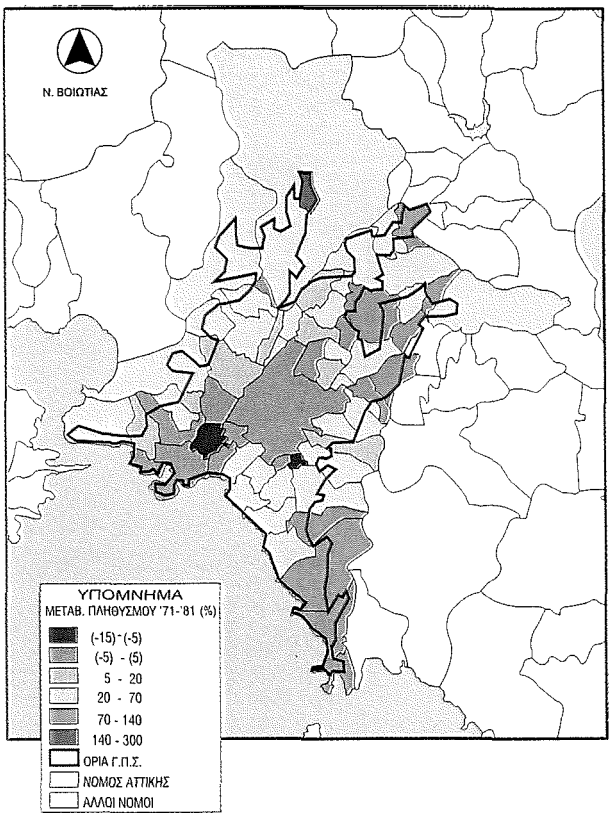


ΛΕΚΑΝΟΠΕΔΙΟ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ 1991

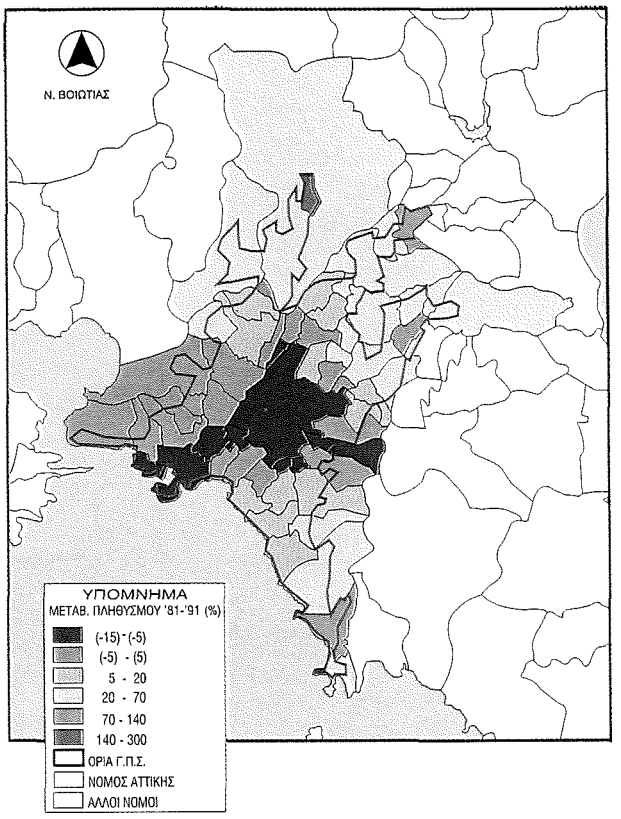


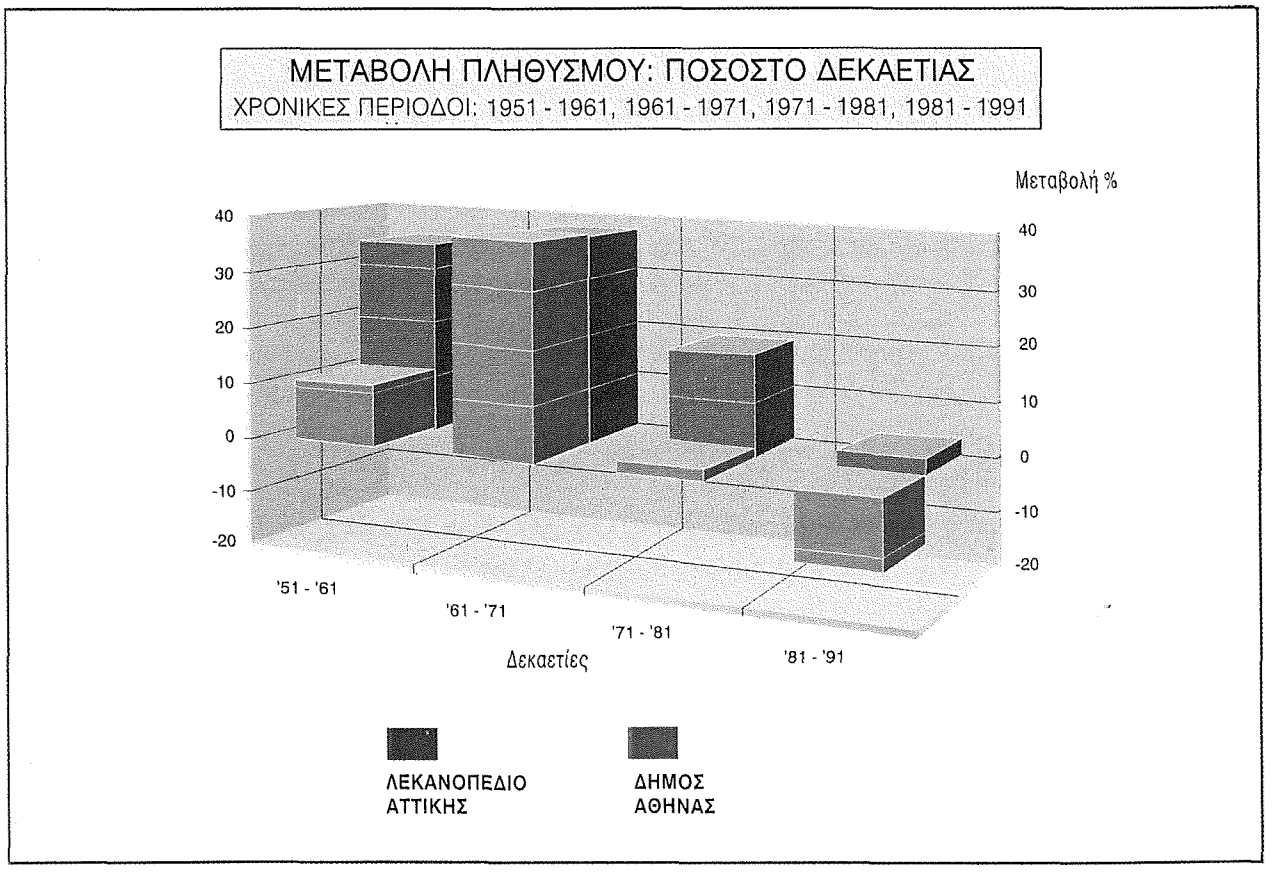
: Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας (Ο.Ρ.Σ.Π.Π.Α), Σχεδιασμός Μητροπολιτικής Περιφέρειας για μια βιώσιμη Ανάπτυξη, Μάϊος 1996, σελ. 8 και 10.

ΛΕΚΑΝΟΠΕΔΙΟ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΟΤΑ- ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ 1971-1981

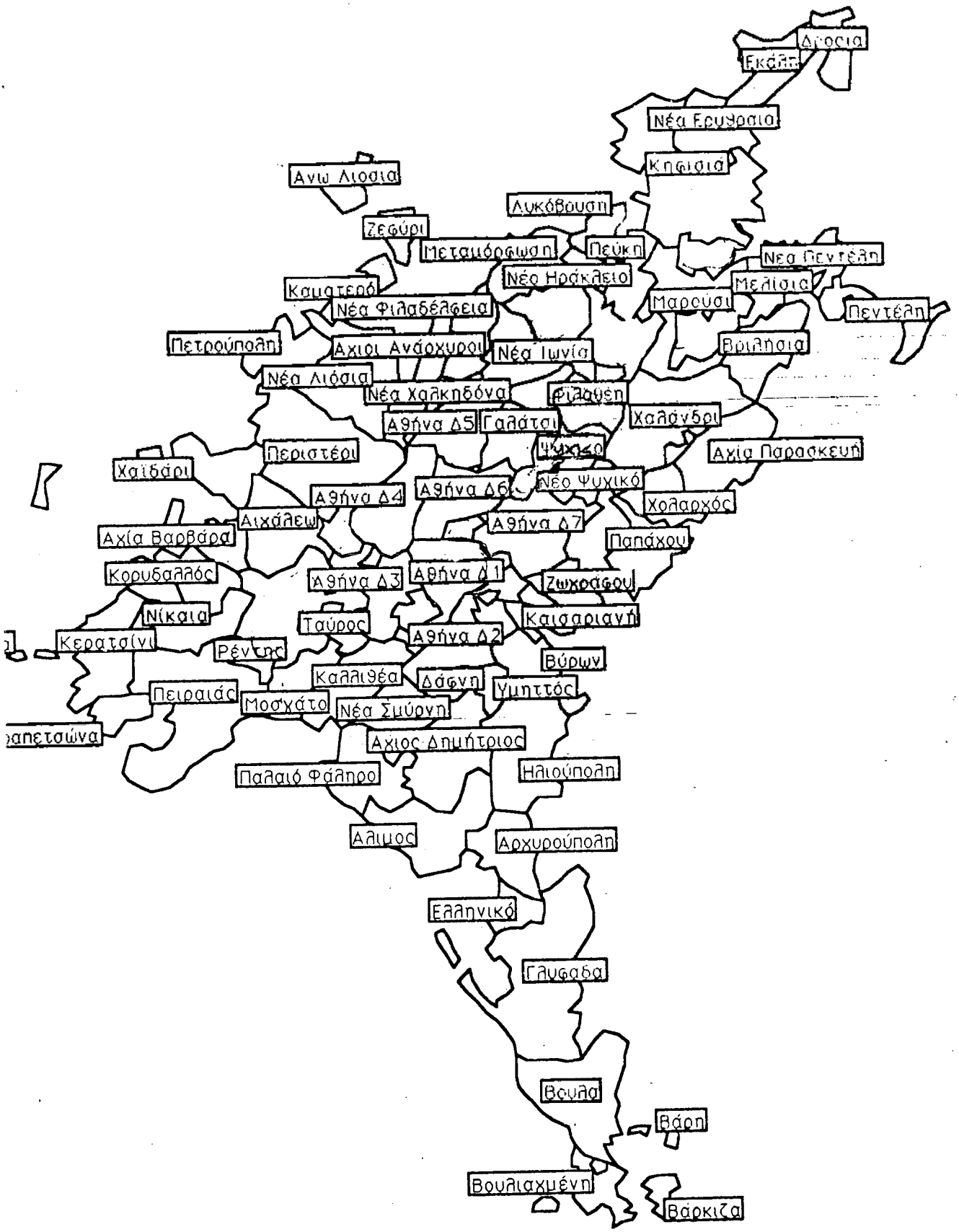


ΛΕΚΑΝΟΠΕΔΙΟ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΟΤΑ- ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ 1981-1991





Πηγή: Ο.Ρ.Σ.Π.Π.Α., όπ. π., σελ. 9.



Δ. Οικονόμου - Θ. Μαλούτας, Κοινωνική Δομή και Πολεοδομική Οργάνωση στην Αθήνα, Εκδ. Παρατηρητής, Θεσ/νίκη, 1992.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

ΧΡΗΣΗ ΓΗΣ - ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΕΚΤΑΣΕΩΝ (σε χιλ. στρ.)

ΔΗΜΟΙ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΕΚΤΑΣΕΩΝ	ΑΓΡΑΝΑ-ΠΑΥΣΕΙΣ	ΒΟΣΚΟ-ΤΟΠΟΙ	ΔΑΣΗ	ΕΚΤΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΚΑΛΥΠΤΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΝΕΡΑ	ΕΚΤΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΠΙΑΝΟΥΝ ΟΙ ΟΙΚΙΣΜΟΙ (ΔΡΟΜΟΙ, ΠΛΑΤΕΙΕΣ)
Υπόλοιπο Αττικής	3381.30	970.70	880.20	1093.00	47,60	325.80
Περιφέρεια Πρωτεύουσης	425.80	17,90	12.50	71.00	0,60	295,40
ΣΥΝΟΛΑ	3808.10	988.60	892.70	1164.00	48.20	623.20

ΕΣΥΕ, ΑΠΟΓΡΑΦΗ 1981

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΑΤΤΙΚΗΣ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ

ΕΤΟΣ ΑΠΟΓΡΑΦΗΣ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ	Ν. ΑΤΤΙΚΗΣ/ Χώρα (%)	ΜΕΤΑΒΟΛΗ (%) ΝΟΜΟΣ	ΜΕΤΑΒΟΛΗ (%) ΧΩΡΑ
1951	1.556.000	7.632.000	20.39		
1961	2.058.000	8.389.000	24.53	32.25	9.92
1971	2.798.000	8.769.000	31.91	35.96	4.53
1981	3.369.000	9.740.000	34.59	20.41	11.07
1991	3.521.769	10.254.156	34.32	4.55	5.38

ΕΣΥΕ, ΑΠΟΓΡΑΦΕΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ 1951 - 1991

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΚΑΤΑ ΜΕΓΑΛΕΣ ΟΜΑΔΕΣ ΗΛΙΚΙΩΝ. ΔΕΙΚΤΕΣ ΓΗΡΑΝΣΗΣ ΚΑΙ ΕΞΑΡΤΗΣΗΣ 1988 - 1991

ΟΜΑΔΕΣ ΗΛΙΚΙΩΝ	1988	1989	1990	1991
0-14 (%)	19.80	19.30	18.10	17.60
15-64 (%)	67.80	67.90	68.70	68.90
65 και άνω (%)	12.40	12.90	13.20	13.50
ΣΥΝΟΛΟ (%)	100.00	100.00	100.00	100.00
ΔΕΙΚΤΗΣ ΓΗΡΑΝΣΗΣ (1)	62.60	66.90	72.90	77.00
ΔΕΙΚΤΗΣ ΕΞΑΡΤΗΣΗΣ (2)	18.20	19.00	19.20	19.70

(1) Αριθμός ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω δια του αριθμού των ατόμων ηλικίας 14 ετών και κάτω επί 100.

(2) Αριθμός ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω δια του πληθυσμού ηλικίας 15 έως 64 ετών επί 100.

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων της ΕΣΥΕ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΟΥ ΕΝΕΡΓΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΚΑΤΑ ΟΜΑΔΕΣ ΗΛΙΚΙΩΝ

ΟΜΑΔΕΣ ΗΛΙΚΙΩΝ	1988		1991		ΑΠΟΛΥΤΗ ΜΕΤΑΒΟΛΗ	ΣΥΜΒΟΛΗ (%)
	Πληθυσμός	Κατανομή (%)	Πληθυσμός	Κατανομή (%)		
14-19	41.845	3.05	39.999	2.74	-1.846	-2.14
20-24	150.845	10.98	167.748	11.49	16.903	19.62
25-44	771.952	55.20	807.791	55.33	35.809	41.55
45 -	408.988	29.77	444.288	30.43	35.300	40.97
ΣΥΝΟΛΟ	1.373.650	100	1.459.826	100	86.166	100

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων ΕΣΥΕ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5

ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΜΗ ΕΝΕΡΓΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΑΝΑ ΦΥΛΟ.

ΑΝΔΡΕΣ				
ΟΜΑΔΕΣ ΗΛΙΚΙΩΝ	ΚΑΤΑΝΟΜΗ (%) 1988	1991	ΜΕΤΑΒΟΛΗ 91/88	ΣΥΜΒΟΛΗ (%)
14-19	25,74	24,64	14.320	17,74
20-24	7,32	8,38	12.105	15,00
25-29	1,78	2,09	3.297	4,08
30-44	2,37	2,63	3.464	4,29
45-64	26,71	25,81	16.243	20,12
65 και άνω	36,08	36,45	31.292	38,77
ΣΥΝΟΛΟ	100,00	100,00	80.721	100,00

ΓΥΝΑΙΚΕΣ				
ΟΜΑΔΕΣ ΗΛΙΚΙΩΝ	ΚΑΤΑΝΟΜΗ (%) 1988	1991	ΜΕΤΑΒΟΛΗ 91/88	ΣΥΜΒΟΛΗ (%)
14-19	12,50	13,03	12.779	23,96
20-24	5,96	6,00	3.422	6,42
25-29	5,03	4,50	-3.401	-6,38
30-44	19,69	17,23	-17.812	-33,39
45-64	33,78	34,48	26.099	48,93
65 και άνω	23,02	24,76	32.255	60,46
ΣΥΝΟΛΟ	100,00	100,00	53.343	100,00
ΔΕΙΚΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΑΣ (1)	217,32	196,58		

(1) (Γυναίκες / Ανδρες) x 100

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων ΕΣΥΕ

ΠΙΝΑΚΑΣ 5Α

ΡΥΘΜΟΙ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΤΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΣΤΟ ΕΡΓΑΤΙΚΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΑΝΑ ΟΜΑΔΕΣ ΗΛΙΚΙΩΝ, 1988-1991

ΟΜΑΔΕΣ ΗΛΙΚΙΩΝ	1988	1989	1990	1991	Μεταβολές (%) (*)
0-14	1,85	2,85	1,24	1,76	-0,67
15-19	15,84	15,12	15,34	13,85	-1,51
20-24	59,59	61,03	59,19	58,65	3,50
25-29	75,42	75,84	75,84	75,52	0,84
30-44	71,57	72,95	73,29	73,59	1,75
45-64	43,74	43,48	43,25	43,74	2,72
65 και άνω	3,41	3,22	3,14	3,43	4,67
ΜΕΣΟΣ ΡΥΘΜΟΣ (%) (**)	46,13	46,17	45,60	45,64	2,63
ΕΡΓ. ΔΥΝΑΜΙΚΟ (απόλυτος)	1.373.560	1.422.935	1.429.025	1.459.625	2,05
εξ' ων Γυναίκες (απόλυτος)	494.65[illegible]	[illegible].529	525.267	534.913	2,93
εξ' ων Γυναίκες (%) (***)	36,02	35,53	36,76	36,64	0,52

* Μέσος Ετήσιος Ρυθμός 88 - 91

** Μέσος Ρυθμός Συμμετοχής Εργατικό Δυναμικό ως % συμμετοχής συνολικού πληθυσμού άνω των 19 ετών.

*** Ποσοστό Γυναικών ως προς το σύνολο του Εργατικού Δυναμικού

ΠΙΝΑΚΑΣ 6

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΠΡΟΙΟΝ ΚΑΤΑ ΤΟΜΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ, 1980 και 1988

ΤΟΜΕΙΣ	1980	1988
ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ	1,60	2,30
ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΗΣ	30,30	27,60
ΤΡΙΤΟΓΕΝΗΣ	68,10	70,10
ΑΘΡΟΙΣΜΑ (%)	100,00	100,00

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων της ΕΣΥΕ, Περιφερειακοί Εθνικοί Λογαριασμοί

ΠΙΝΑΚΑΣ 7

ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΑΝΕΣΕΙΣ (*) ΑΝΑ ΧΙΛΙΟΥΣ ΚΑΤΟΙΚΟΥΣ 1990

	ΑΤΤΙΚΗ	ΧΩΡΑ
ΧΡΗΣΗ ΟΙΚΙΑΚΟΥ ΡΕΥΜΑΤΟΣ ΣΕ KWh (*)	1208.55	912.00
ΕΠΙΒΑΤΙΚΑ ΙΧ.	257.42	169.77
ΤΑΧΙ	4.92	3.35
ΛΕΩΦΟΡΕΙΑ	2.95	2.14
ΤΗΛΕΦΩΝΑ	607.66	465.71
ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΑΚΕΣ ΚΛΙΝΕΣ	7.14	5.12
ΓΙΑΤΡΟΙ	5.14	3.42
ΟΔΟΝΤΙΑΤΡΟΙ	1.51	1.00
ΦΑΡΜΑΚΕΙΑ	0.89	0.74

(*) Σε μονάδες 'οπου δεν γίνεται ειδική αναφορά. (**) Στοιχεία του 1989.
Πηγή: ό.π.π. Για τον πληθυσμό της Αττικής χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία της απογραφής 1991

ΠΙΝΑΚΑΣ 8

ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΔΙΑΓΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΚΑΤΑ
ΤΟΜΕΑΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ
ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ 1988 - 1991

ΤΟΜΕΑΣ	1988	1989	1990	1991	Μ.Ε.Ρ. 88/91(*)
ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ	1.60	1.50	1.40	1.20	-5.84
ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΗΣ	33.80	33.30	32.40	31.70	0.02
ΤΡΙΤΟΓΕΝΗΣ	64.60	65.10	66.20	67.10	3.36
ΑΘΡΟΙΣΜΑ (%)	100.00	100.00	100.00	100.00	2.10
ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΩΝ	1.236.015	1.270.955	1.303.659	1.315.531	

(*) Μέσος ετήσιος ρυθμός μεταβολής μεταξύ 1988 και 1991 σε %
Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων της ΕΣΥΕ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

ΠΙΝΑΚΑΣ 9

ΚΛΑΔΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ, ΜΟΝΟΨΗΦΙΟΙ ΚΛΑΔΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ, 1988 – 1991

ΚΛΑΔΟΙ	1988	1989	1990	1991	ΜΕΣΟ ΕΤΗΣΙΟ (*)
Γεωργία, Κτηνοτροφία, κ.λ.π.	1,58	1,59	1,39	1,24	-6,84
Ορυχεία (Μεταλλεία κ.λ.π.)	0,14	0,10	0,15	0,12	-3,70
Βιομηχανία, Βιοτεχνία	26,22	26,22	24,85	24,23	-0,51
Ηλεκτρ., Φωταερίο, Νερό	1,27	1,14	1,15	1,07	-3,81
Οικοδομητικ. Δημ. Εργα	6,16	5,61	6,28	6,32	2,96
Εμπόριο, Εστίαση, Ξενοδοχεία	19,84	20,29	20,95	21,91	6,54
Μεταφορές, Επικοινωνίες	9,69	9,78	9,72	9,72	1,51
Τραπέζες, Οικονομικά Ιδρύματα	7,64	7,81	8,43	8,70	6,71
Λοιπές Υπηρεσίες	27,06	27,46	27,07	26,59	1,57
ΑΘΡΟΙΣΜΑ	100	100	100	100	
ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΩΝ	1.236.015	1.270.956	1.303.559	1.315.631	2,10

(*) Μέσος ετήσιος ρυθμός μεταβολής του ύψους της απασχόλησης σε κάθε κλάδο μεταξύ αρχής και τέλους της περιόδου 1988-91 (σε %)

ΠΙΝΑΚΑΣ 10

ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΛΙΚΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΟΜΑΔΕΣ ΗΛΙΚΙΩΝ, 1988 ΚΑΙ 1991

ΟΜΑΔΕΣ ΗΛΙΚΙΩΝ	1988	1991	ΑΠΟΛ. ΜΕΤΑΒΟΛΗ (*)	ΜΕΣΟ ΕΤΗΣΙΟ (%) (**)
14-19	2,07	1,88	-809	-1,07
20-24	8,81	9,69	18.531	5,38
25-29	13,84	13,42	5.460	1,05
30-44	43,47	42,84	26.393	1,61
45-64	30,57	30,87	28.192	2,43
65 και άνω	1,23	1,30	1.850	3,89
Σύνολο	100%	100%	79.617	2,10

(*) Απόλυτη μεταβολή του αριθμού των απασχολουμένων μεταξύ των ετών 1988 – 1991.
(**) Μέσος ετήσιος ρυθμός μεταβολής του αριθμού των απασχολουμένων.
Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων ΕΣΥΕ

ΠΙΝΑΚΑΣ 11

ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΑΝΕΡΓΩΝ ΚΑΤΑ ΟΜΑΔΕ ΗΛΙΚΙΩΝ, 1988 ΚΑΙ 1991

ΟΜΑΔΕΣ ΗΛΙΚΙΩΝ	1988		1991		ΑΠΟΛΥΤΗ ΜΕΤΑΒΟΛ
	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΚΑΤΑΝΟΜΗ	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΚΑΤΑΝΟΜΗ	
< 24	42.321	69,19	38.850	64,1	-3.47
25 - 44	17.554	28,7	19.316	31,87	1.76
45+	1.293	2,11	2.442	4,03	1.14
ΣΥΝΟΛΟ	61.168	100	60.608	100	-56

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων ΕΣΥΕ

ΠΙΝΑΚΑΣ 12

ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΑΝΕΡΓΩΝ ΑΝΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ, 1988 ΚΑΙ 1991

ΕΠΙΠΕΔΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ (*)	1988		1991		ΑΠΟΛΥΤΗ ΜΕΤΑΒΟΛ
	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΚΑΤΑΝΟΜΗ	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΚΑΤΑΝΟΜΗ	
ΤΡΙΤΟΒΑΘΜΙΑ	38.034	27,63	33.533	23,25	-4.50
ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ	68.176	49,53	74.683	51,79	6.50
ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ	30.822	22,39	35.044	24,3	4.22
Δεν πήγε καθόλου Σχολείο	612	0,44	933	0,65	33
ΣΥΝΟΛΟ	137.645	100	144.194	100	6.54

(*) Στην τριτοβάθμια εκπαίδευση συμπεριλήφθηκαν κάτοχοι πτυχίου ή μεταπτυχιακ ανώτατης σχολής, πτυχιούχοι της ανώτερης τεχνικής -επαγγελματικής εκπαίδευσης κ άνεργοι που φοίτησαν ή φοιτούν σε σχολές αυτής της βαθμίδας. Στη δευτεροβάθμ έχουν συμπεριληφθεί απόφοιτοι της μέσης εκπαίδευσης ή έχοντες ενδεικτικό τρίτ τάξεως Γυμνασίου. Τέλος, στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση κατατάχθηκαν τόσο αυτο που έχουν απολυτήριο Δημοτικού όσο και οι άνεργοι που τέλειωσαν μερικές τάξεις τ Δημοτικού.

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων ΕΣΥΕ

ΠΙΝΑΚΑΣ 13

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ, ΣΧΟΛ. ΕΤΟΣ 1990-91*

Αριθμός Εκπαιδευόμενων ανά Εκπαιδευτή	Περιφέρεια Αττικής	ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ
Μαθητές/Δάσκαλο	24,39	22,02
Μαθητές/Δάσκαλο Ιδιωτικού Σχολείου	30,58	26,73
Μαθητές/Καθηγητή Γυμνασίου	16,48	15,59
Μαθητές/Καθηγητή Ιδιωτικού Γυμνασίου	27,80	27,71
Μαθητές/Καθηγητή Λυκείου	14,24	14,44
Μαθητές/Καθηγητή Ιδιωτικού Λυκείου	19,68	19,15
Μαθητές/Καθηγητές Πολυκλαδικών Λυκείω	11,48	11,05
Μαθητές/Καθηγητές ΤΕΛ/ΤΕΣ	16,09	14,29
Μαθητές/Καθηγητές Ιδιωτικών ΤΕΛ/ΤΕΣ	15,55	15,06
Φοιτητές/ Μέλος ΔΕΠ (ΑΕΙ)	17,93	16,40
Σπουδαστές/Διδάσκοντα ΤΕΙ	16,10	14,20

(*) Τα στοιχεία για τα Δημοτικά σχολεία και τα ΤΕΛ-ΤΕΣ αναφέρονται στο σχολ. έτος 1989/90.

ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ, ΔΗΜΟΙ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ - ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ		
ΔΗΜΟΙ - ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	1981	1991
ΝΟΜΑΡΧΙΑ ΑΘΗΝΩΝ		
ΔΗΜΟΙ		
Αθηναίων	885.737	748.110
Βύρωνος	57.880	57.149
Γαλατσίου	50.096	55.272
Δάφνης	26.887	24.222
Ζωγράφου	84.548	78.570
Ηλιουπόλεως	69.560	72.523
Καισαριανής	28.972	27.120
Νέας Φιλαδελφείας	25.320	25.855
Ταύρου	16.154	15.072
Υμηττού	12.491	11.548
Νέας Χαλκηδόνας	10.533	9.936
ΣΥΝΟΛΟ ΝΟΜΑΡΧΙΑΣ ΑΘΗΝΩΝ	*1.268.178*	*1.128.487*
ΝΟΜΑΡΧΙΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ		
ΔΗΜΟΙ		
Αγίου Δημητρίου	51.421	57.387
Αγίου Ιωάννου Ρέντη	16.276	14.314
Αιγίνης	6.730	6.355
Αλίμου	27.035	31.714
Αργυρουπόλεως	26.108	31.419
Βάρης	4.211	8.283
Βούλας	10.539	21.453
Βουλιαγμένης	2.743	3.105
Γλυφάδας	44.018	62.310
Δραπετσώνας	14.767	13.951
Ελληνικού	11.496	13.500
Καλλιθέας	117.319	110.738
Κερατσινίου	74.179	71.845
Λουτροπόλεως Μεθάνων	1.035	1.122
Μοσχάτου	21.138	21.906
Νέας Σμύρνης	67.408	69.319
Νικαίας	90.358	87.924
Παλαιού Φαλήρου	53.273	60.974
Πειραιώς	196.389	169.622
Περάματος	23.012	24.200
Πόρου	3.929	3.121
Σαλαμίνος	20.807	18.994
Σπετσών	3.729	3.508
Ύδρας	2.732	2.354

ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ, ΔΗΜΟΙ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ - ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

ΔΗΜΟΙ - ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	1981	1991
ΝΟΜΑΡΧΙΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ		
ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ		
γκιστριου	765	803
ιαντειου	2.228	4.404
μπελακιων	4.160	4.345
ντικυθήρων	115	70
νω Φαναρίου	391	424
ρωνιαδίκων	66	83
αθέος	917	1.150
αλατά	2.120	2.315
ρυόπης	1.376	1.430
αραβά	255	168
αρατζά	411	426
αρβουνάδων	290	232
ονταλιανίκων	148	145
ουνουπίτσης	346	281
υθήρων	588	539
υψέλης	1.397	1.595
υψέλης Μεθάνων	270	205
ιβαδίου	332	290
ογοθετανίκων	172	170
Μεγαλοχωρίου	437	440
Μεσαγρού	1.406	1.391
Μητάτων	191	181
Μυλοποτάμου	135	67
Μυρτιδίων	162	118
Πέρδικας	677	762
Ποταμού	555	634
Σεληνίων	1.359	2.407
Τακτικουπόλεως	678	732
Τροιζήνας	813	816
Φρατσίων	149	111
Φριλιγκιανίκων	291	242
ΣΥΝΟΛΟ ΝΟΜΑΡΧΙΑΣ ΠΕΙΡΑΙΩΣ	*913.908*	*935.418*
ΝΟΜΑΡΧΙΑ ΔΥΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ		
ΔΗΜΟΙ		
Αγίας Βαρβάρας	29.259	28.447
Αγίων Αναργύρων	30.320	30.620
Αιγάλεω	81.906	79.550
Ανω Λιοσίων	16.852	21.908

ΑΡΧΙΕΣ, ΔΗΜΟΙ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ - ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

ΔΗΜΟΙ - ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	1981	1991
πυργου	12.541	15.405
	2.427	3.386
νας	20.320	23.041
ών	3.550	3.507
ίου	4.905	10.083
ερού	15.593	18.759
αλλού	61.313	63.033
ας	8.804	11.642
ίων	20.614	26.552
ιοσίων	72.427	78.029
ερίου	140.858	137.575
πόλεως	27.902	38.154
	2.135	2.943
ίου	47.396	47.822
ΤΗΤΕΣ		
ας	1.915	2.743
εράμου	4.129	5.168
	241	487
ΙΟ ΝΟΜΑΡΧΙΑΣ ΔΥΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ	*605.618*	*646.876*
ΡΧΙΑ ΑΝΑΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ		
ίαρασχεύής	32.904	47.227
σίου	48.151	63.619
ς	5.215	6.275
ιν	41.058	60.062
ήων	7.557	16.659
	6.703	8.541
ίου	37.533	42.900
ας	7.511	10.086
ς	31.876	39.018
ς	12.893	17.173
πκής	10.124	10.551
νος	4.841	14.890
ούλου	9.388	10.420
ων	8.639	13.364
σφωσεως	17.840	20.985
νας	59.202	60.364
ακρής	8.516	13.039
υκικού	11.487	12.800

ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ. ΔΗΜΟΙ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ - ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

ΔΗΜΟΙ - ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	1981	1991
αιανίας	7.285	9.701
αλλήνης	5.475	10.914
ιαπαγιου	12.553	14.107
ιεύκης	10.853	17.845
πάτων - Λούτσας	6.398	7.775
υλαθέας	6.749	8.750
αλανδρίου	54.320	72.285
ολαρτού	31.703	34.031
υχικού	10.775	9.602
ΟΙΝΟΤΗΤΕΣ		
γίου Κωνσταντίνου	428	551
χίου Στεφάνου	2.388	5.254
ναβύσσου	2.363	4.125
νθούσης	577	3.050
νοίξεως	1.377	2.851
ρτέμιδος (Λούτσας)	4.249	9.374
φιδνών	1.301	1.503
αρνάβου	1.130	1.401
ωκών Νερών	3.547	5.955
αμματικού	1.236	1.480
ονύσσου	555	2.497
ροσιάς	1.403	2.886
κάλης	2.319	3.942
ακαμπαχεδόνων	1.101	3.148
αλάμου	2.806	3.083
αλυβίων Θορικού	4.860	7.318
απανδριτίου	1.676	1.764
ουβατά	1.194	1.357
ουονερίου	858	1.300
υκεβρώσεως	4.437	5.899
αλαμάτας	884	1.133
αρκάπουλου Ωρωπού	2.006	2.227
δόπης (Μπάλας)	786	1.355
ας Ερυθραίας	10.100	13.188
ας Πεντέλης	2.723	4.367
ων Γαλατίων	1.894	3.087
αλαιάς Φωκαίας	1.430	2.010
εντέλης	2.285	3.087
κερμίου	509	1.291
ολυδενδρίου	667	845
αφήνας	4.994	8.556

ΜΑΡΧΙΕΣ, ΔΗΜΟΙ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ - ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ		
ΔΗΜΟΙ - ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	1981	1991
ωνιδας	733	1.595
λας Ωρωπού	2.593	3.067
ματας	659	1.635
αμίνου	589	1.052
υπού	672	919
ΝΟΛΟ ΝΟΜΑΡΧΙΑΣ ΑΝ. ΑΤΤΙΚΗΣ	*581.360*	*771.400*

Πηγή: Απογραφή 1991

1.3. Η έννοια της μητροπολιτικότητας για την Αθήνα-Αττική και κριτήρια οριοθέτησης μητροπολιτικού κέντρου και μητροπολιτικής περιοχής της Αττικής.

Οι έννοιες της μητροπολιτικής περιοχής, του μητροπολιτικού κέντρου και κατ' επέκταση των μητροπολιτικών λειτουργιών συνδέονται με την εκρηκτική διόγκωση μιας σειράς μεγάλων πόλεων σε όλόκληρο τον κόσμο. Οι έννοιες αυτές έχουν φορτιστεί ιδιαίτερα λόγω του ιδιαίτερου τρόπου συγκέντρωσης σε αυτές τις περιοχές και κέντρα του κεφαλαίου και της συγκεντροποίησης της παραγωγής, λόγω της διεύρυνσης της αγοράς μέσα στον διεθνή καρταμερισμό της εργασίας, των παγκόσμιων οικονομικών ανισοτήτων και των πολιτικοστρατιωτικών αντιθέσεων των ισχυρών δυνάμεων και των διαφορετικών κοινωνικοοικονομικών συστημάτων. Διαδικασίες που αναλύονται και ερμηνεύονται στο πρώτο μέρος της εργασίας από τη μεριά της μαρξιστικής ανάλυσης.

Ετσι, η έννοια της Μητρόπολης προσδιορίζεται από τις λειτουργίες και δομές μιας μεγαλύτερης κλίμακας πόλης (συγκέντρωση κεφαλαίου, πολιτικής εξουσίας αλλά και δράσεις πολυεθνικές κ.λπ.), με συνέπεια να διαφοροποιείται σε τέτοιο βαθμό που η παλιότερη ερμηνεία σχέσης πόλης-υπαίθρου να μην επαρκεί για την εξήγηση των προβλημάτων και της δομής της. Με αυτό τον τρόπο, υπεισέρχονται σειρά ζητημάτων και κριτηρίων για τον προσδιορισμό των παραπάνω εννοιών, με προτεραιότητα ίσως αυτού που έχει να κάνει με τις τάσεις διαμόρφωσης του παγκόσμιου μοντέλου ανάπτυξης.

Ετσι, σήμερα οι τάσεις αυτές σημαδεύονται από την παγκόσμια δικτύωση του Internet, του κυβερνοχώρου και των υπηρεσιών on line, τάσεις που ενισχύονται περαιτέρω από δύο αξιοσημείωτες αλλαγές: την παγκοσμιοποίηση της πληροφοικής και την εξασθένηση των πολιτικών προστατευτισμού και της κρατικής παρέμβασης[21]. Οι παραπάνω τάσεις στο διεθνές προσκήνιο αναμένεται ότι θα αλλάξουν ριζικά τον προσδιορισμό της έννοιας της Μητρόπολης περνώντας σε άλλη κλίμακας μεγάπολης. Σήμερα, πλέον, ο ορισμός της Μητρόπολης έχει να κάνει περισσότερο με την τεχνολογική διάχυση της εξουσιαστικής δύναμης της Μητρόπολης στο χώρο, εθνικό και διεθνή, όπου ο επιτελικός ρόλος της ανακατατάσσεται συνεχώς μετακομίζοντας σε ελάχιστα κέντρα με παγκόσμια ακτινοβολία[22]. Στα παραπάνω πλαίσια, προσδιορίζεται και η ελληνική μητρόπολη-πρωτεύουσα, η οποία σε επίπεδο εθνικού χώρου μπορεί να περιλαμβάνει ως μητροπολιτική περιοχή ένα σημαντικά μεγάλο τμήμα του εθνικού χώρου, ενώ σε διεθνές επίπεδο προσδιορίζεται ως την ικανότητά της να διαχέει τεχνολογικά την εξουσιαστική της δύναμη στο παγκόσμιο περιβάλλον εντάσσοντάς της έτσι ισότιμα στο ευρωπαϊκό δίκτυο των μεγάλων μητροπόλεων.

Ο προσδιορισμός του ρόλου της σύγχρονης μητρόπολης για την Αττική επιβάλλει την επίλυση των εσωτερικών προβλημάτων και αντιφάσεων και πρώτα απ' όλα την αποσαφήνιση των ορίων του μητροπολιτικού κέντρου και της μητροπολιτικής περιοχής σε περιφερειακό επίπεδο. Αυτά μπορούν να προσδιοριστούν πολυσύνθετα με βάση σειρά κριτηρίων που είναι:

1. Στατιστικά[23] κριτήρια της ΕΣΥΕ: Το κριτήριο εδώ είναι μόνον το ποσοτικό κριτήριο για τον αστικό πληθυσμό, το οποίο σαφώς και είναι ανεπαρκές. Ποσοτικά, τα αστικά κέντρα διαφοροποιούνται με την εισαγωγή της έννοιας του Πολεοδομικού Συγκροτήματος, το οποίο νοείται ως πιο πολυσύνθετος οργανισμός με πολυσύνθετες οικονομικές, κοινωνικές δομές και ευρύτερη περιφεριακή ακτινοβολία. Εάν ως Πολεοδομικό Συγκρότημα ορίσουμε έναν οργανισμό που συνίθεται από πολλές μικρότερες διοικητικές μονάδες, τότε σίγουρα αυτό συμβαίνει στην Πρωτεύουσα, αλλά και σε άλλες πόλεις της Ελλάδας. Το κριτήριο του Πολεοδομικού Συγκροτήματος, όπως κι αν το ορίσουμε αυτό, δεν επαρκεί για τον προσδιορισμό της έννοιας της μητρόπολης καθώς δεν την διαφοροποιεί ουσιαστικά από άλλες μεγάλες πόλεις.

2. Οικονομικά[24] κριτήρια: Από οικονομική άποψη, στα μητροπολιτικά κέντρα και περιοχές κυριαρχούν ο δευτερογενής και τριτογενής τομέας παραγωγής. Ο δευτερογενής τομέας αντιπροσωπεύει ένα ευρύ φάσμα κλάδων παραγωγής με μεγάλες παραγωγικές μονάδες, οι πρώτες ύλες των οποίων προέρχονται από την περιφέρεια, τον εθνικό ακόμη και τον διεθνή χώρο. Τα προϊόντά τους σε ένα σημαντικό βαθμό κατευθύνονται προς το ίδιο το μητροπολιτικό κέντρο, αλλά και σε έναν εξίσου σημαντικό βαθμό στην εθνική και την διεθνή αγορά.

   Παράλληλα ο τριτογενής τομέας παραγωγής διογκώνεται και θα λέγαμε ότι από την άποψη τουλάχιστον της απασχόλησης υπερτερεί του δευτερογενή τομέα παραγωγής. Ο δημόσιος τομέας εκτείνεται σε υπηρεσίες περιφερειακού, διαπεριφερειακού και εθνικού επιπέδου, π.χ. δικαιοσύνη, εκπαίδευση, μεταφορές, τουρισμός κ.α. Ο ιδιωτικός τομέας ακολουθώντας παρουσιάζει σημαντική ανάπτυξη, π.χ. τράπεζες, χονδρικό εμπόριο, ξενοδοχεία, ελεύθερα επαγγέλματα, αντιπροσωπείες, χρηματιστήρια, κ.α.

   Παρουσιάζεται δηλαδή μία μεγάλη συγκέντρωση κεφαλαίου, εργασίας, διευρυμένη αγορά και σύστημα συναλλαγών που οι επιρροές τους εκτείνονται χωρικά σε μεγάλες αποστάσεις και καθιστούν τον ίδιο τον πολεοδομικό ιστό πολυσύνθετο. Οι συγκεντρώσεις αυτές δημιουργούν συνεχείς εισροές πληθυσμού, με συνακόλουθο αποτέλεσμα την ένταση στη ζήτηση της κατοικίας, στην απαίτηση για νέα αστική γη, στην απαίτηση για κοινωνικές εξυπηρετήσεις μεγάλης κλίμακας, στην απαίτηση για υποδομές κλίμακας, προκειμένου να εξυπηρετηθεί η παραγωγική διαδικασία και ο κοινωνικός τομέας υπηρεσιών και οι κάτοικοι της πόλης. Το αποτέλεσμα είναι η συνεχιζόμενη αδυναμία για τη διασφάλιση δημόσιας και δημοτικής γης για κοινόχρηστους χώρους και κοινωφελή έργα, σε συνδυασμό με τις συνεχώς αυξανόμενες τιμές γης.

   Από άποψη των οικονομικών σχέσεων, στις μητροπολιτικές περιοχές και κατ' επέκταση και στην Αττική οξύνεται ο αστικός χαρακτήρας τους με αντιφάσεις και διαφοροποιήσεις που δημιουργεί η ίδια η οικονομική διαδικασία.

3. Κοινωνικά[25] κριτήρια: Στην Αττική, όπως και σε όλα τα μητροπολιτικά κέντρα και περιοχές, εμφανίζονται με μεγάλη ένταση και οξύτητα μία σειρά κοινωνικών ζητημάτων και προβλημάτων. Οι κοινωνικές ανισότητες και ο ταξικός χαρακτήρας του κοινωνικοοικονομικού σχηματισμού

εκφράζονται με ιδιαίτερη έμφαση. Οι άνισες κοινωνικές παροχές και συνθήκες παροχών, οι άνισες συνθήκες κατοικίας εντείνονται και λόγω των ποσοστικών αυξήσεων των μεγεθών, της οικονομικής διάρθρωσης, των περιβαλλοντικών υποβαθμισμένων συνθηκών λειτουργίας και ζωής της πόλης. Ο συνεχώς νεοεισερχόμενος πληθυσμός, παραγωγικός στη συντριπτική του πλειοψηφία, βρίσκεται όχι μόνο κάτω από διαφορετικές συνθήκες στην παραγωγή αλλά και σε ένα χώρο που διαφοροποιείται ολοκληρωτικά ως τρόπος ζωής, στις συνθήκες ψυχαγωγίας, μετακίνησης, ελεύθερου χρόνου, οικογενειακού περιβάλλοντος. Τα προβλήματα προσαρμογής οδηγούν με τη σειρά τους σε μία σειρά άλλων κοιωνικών προβλημάτων, όπως οι νευροψυχικές καταστάσεις, η εγκληματικότητα, η επιθετικότητα κλπ. Αυτό που ακόμη και στις μικρότερες πόλεις διατηρείται, δηλαδή η γειτονιά, η συνοικία, η κάποιας μορφή κοινοτική ζωή μικρής κλίμακας, διαλύεται ή καταστρέφεται, εν πάσει περιπτώσει μεταβάλλεται λόγω της συσσώρευσης και συμπύκνωσης όλων των λειτουργιών.

Οι περιβαλλοντικές συνθήκες εντείνονται συνεχώς δυσμενέστατα ως αποτέλεσμα της μακρόχρονης μη ελεγχόμενης ανάπτυξης. Οι συνθήκες αυτές τείνουν τα τελευταία χρόνια σε οριακές καταστάσεις. Δεν είναι μόνο η απαράδεκτη και επικίνδυνη διατάραξη φυσικών συνθηκών, όπως της ατμόσφαιρας, της θάλασσας, των ακτών, αλλά και η καταστροφή των εδαφικών συνθηκών (πλημμύρες, διαβρώσεις κ.λπ.), του δασικού πλούτου, η αχαλίνωτη εξάπλωση ενός κελύφους που αισθητικά και οικολογικά κταστρέφει τον αστικό χώρο.

4. Οργανωτικά-θεσμικά[26] κριτήρια: Η εξέλιξη διαμόρφωσης και δημιουργίας των μητροπολιτικών κέντρων και των μητροπολιτικών περιοχών αναδεικνύει την αναγκαιότητα της ενιαίας σχεδιαστικής αντιμετώπισής τους από τα διάφορα επίπεδα οργάνωσης.

Η μητροπολιτική περιοχή της Αττικής έχει δημιουργηθεί[27] από διαδοχικές εντάξεις στο "σχέδιο πόλεως" χωρίς ένα γενικό σχέδιο που να εξασφαλίζει τη λειτουργικότητα των δικτύων και τη διάταξη των χρήσεων γης, παρέχοντας δυνατότητες προσαρμογής στη μελλοντική ανάπτυξη. Ετσι η εικόνα της πόλης μοιάζει μορφολογικά με ένα "μωσαϊκό" αποσπασματικών και εν πολλοίς ασύνδετων πολεοδομήσεων, αλλά και με ένα μωσαϊκό δήμων και κοινοτήτων κάθε μεγέθους με ποικίλες οικονομικές δομές και κοινωνικές ανισότητες, με φανερά τα ίχνη των ταξικών χαρακτηριστικών μιας καπιταλιστικής μητροπολιτικής περιοχής.

Οι συνεχείς επεκτάσεις του πολεοδομικού ιστού και η διασπορά στο σύνολο του χώρου της Αττικής σημαντικών λειτουργιών εντείνουν συνεχώς την ανεπάρκεια των δικτύων υποδομής (αποχέτευση, ύδρευση, τηλεπικοινωνίες, κατασκευή και συντήρηση οδικών δικτύων κ.λπ.). Ετσι, παρά τα εκτελούμενα έργα, παρατηρούνται αυξανόμενες ελλείψεις σε τεχνική υποδομή και κοινωνικό εξοπλισμό καθώς και άνιση κατανομή τους στο χώρο. Δυστυχώς, τα εκτελούμενα έργα καλύπτουν μικρό ποσοστό των αναγκών που υπάρχουν και αυξάνονται με γρηγορότερους ρυθμούς από εκείνους που έρχονται να καλύψουν τα έργα.

Ετσι, η οικονομική δομή της πόλης, τα οξυμένα κοινωνικά προβλήματα, ο χαρακτήρας πολλών ΟΤΑ, οι υπερτοπικές και μητροπολιτικές αρτηρίες, οι χωρικές-λειτουργικές σχέσεις δημιουργούν την ανάγκη ενός διευρυμένου

και ενιαίου τρόπου αντιμετώπισής τους από την άποψη του διοικητικού συστήματος και της διοικητικής οργάνωσής της μητροπολιτικής περιοχής.

5. Χωρικά-λειτουργικά[28] κριτήρια: Τα κριτήρια αυτά αναφέρονται στις χωρικές-πολεοδομικές-χωροταξικές εξαρτήσεις, στη διάρθρωση των λειτουργιών και στην κατανομή των χρήσεων γης. Με βάση αυτά τα κριτήρια τα όρια της μητροπολιτικής περιοχής συμπίπτουν με αυτά των ευρύτερων περιοχών των μικρότερων αστικών κέντρων. Οι διαφορές όμως είναι ουσιαστικές και ως προς την έκταση και ως προς την ένταση των δραστηριοτήτων και των αμοιβαίων επιρροών από και προς το μητροπολιτικό κέντρο.

   Σε επίπεδο μητροπολιτικού κέντρου, είναι αναγκαίο να προσδιοριστεί ο χαρακτήρας της μητροπολιτικότητας σε αυτές τις δραστηριότητες και λειτουργίες, δηλαδή του Πολεοδομικού Συγκροτήματος της Πρωτεύουσας, ο οποίος εντοπίζεται: α)από την κεντρικότητα των δραστηριοτήτων-λειτουργών που έχουν σε περιφερειακό, διαπεριφεριακό επίπεδο και, β) από τη μοναδικότητα ή καθολικότητα για το σύνολο του πολεοδομικού Συγκροτήματος.

   Η μητροπολιτική περιοχή εκφράζεται με μια ευρεία χωρική διάχυση βασικών αστικών λειτουργιών του μητροπολιτικού κέντρου. Για την Πρωτεύουσα, αυτή η μητροπολιτική περιοχή εκτείνεται και πέρα από τα όρια του Νομού Αττικής (Χαλκίδα, Θήβα, Κόρινθος, Βοιωτία).

6. Κριτήρια οριοθέτησης σύμφωνα με το ΡΣΑ: Το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας εισάγει έναν νέο όρο, αυτό της ευρύτερης περιοχής της Πρωτεύουσας τον οποίο προσδιορίζει χωροταξικά ως το Νομό της Αττικής μαζί με τη Μακρόνησο και πλην των Κυθήρων. Παρακάτω, διαπιστώνεται ότι υπάρχουν κι άλλοι όροι, όπως αυτός του Πολεοδομικού Συγκροτήματος, ο οποίος ορίζεται από την ΕΣΥΕ.

   Επιπλέον, εισάγει και μια ιεράρχηση σειράς κατηγοριών κέντρων που θα πρέπει να προσδιοριστούν και να αποσαφηνιστεί ο χαρακτήρας τους. Αυτά τα κέντρα είναι: α)μητροπολιτικό, β) χωροταξική υποενότητα, γ) Δήμος με υπερτοπική σημασία, δ) Δήμος, ε) συνοικία, στ) γειτονιά, ζ) περιαστικά κέντρα.

Ετσι, σύμφωνα με όλα τα παραπάνω κριτήρια έχουμε μια μεγάπολη που:

- είναι πολεοδομικό συγκρότημα και αποτελείται από πολλούς δήμους και κοινότητες
- έχει μια ευρύτερη περιοχή, οριοθετημένη σε χωροταξική κλίμακα
- διαιρείται σε πέντε χωροταξικές υποενότητες
- συντίθεται από μια σειρά περιαστικών κέντρων
- επηρεάζει μια μητροπολιτική περιοχή μη προσδιορισμένων χωρικών ορίων
- με μητροπολιτικό κέντρο τον ισχυρότατο πόλο που συνθέτουν οι δήμοι της Αθήνας και του Πειραιά
- διαθέτει εξειδικευμένες λειτουργίες κλίμακας πόλης, περιφερειακής ή και εθνικής σημασίας.

Το πρόβλημα σαφώς υπάρχει στην οριοθέτηση της μητροπολιτικής περιοχής της Αττικής, η οποία μπορεί να είναι η ευρύτερη περιοχή της Πρωτεύουσας

όπως προσδιορίζεται σε χωροταξική κλίμακα από το ΡΣΑ, αλλά που όμως έρχεται σε αντίθεση με τα οικονομικά κριτήρια και τα χωρικά-λειτουργικά, σύμφωνα με τα οποία η μητροπολιτική περιοχή της Αττικής μπορεί να ταυτιστεί με ένα μεγάλο κομμάτι του εθνικού χώρου καθώς επηρεάζει με την ευρεία χωρική διάχυση των βασικών αστικών λειτουργιών του μητροπολιτικού κέντρου τις περιοχές της Θήβας, Χαλκίδας, Κορίνθου, Νομού Βοιωτίας, και ίσως και ακόμη πιο πέρα.

Σύμφωνα με τα οργανωτικά-θεσμικά κριτήρια, για την υιοθέτηση της ενιαίας σχεδιαστικής αντιμετώπισης του μητροπολιτικού κέντρου και της μητροπολιτικής περιοχής από την άποψη του διοικητικού συστήματος, αυτό σαφώς δεν μπορεί να συμπεριλαμβάνει τα όρια σύμφωνα με τα οικονομικά και τα χωρικά-λειτουγικά κριτήρια, καθώς αυτά εκτείνονται και πέρα από τα όρια του Νομού Αττικής. Τα οργανωτικά-θεσμικά κριτήρια φαίνεται να ταιριάζουν με τα όρια που θέτει το ΡΣΑ. Επομένως, το διοικητικό επίπεδο οργάνωσης για ενιαία σχεδιαστική αντιμετώπιση της μητροπολιτικής περιοχής πρέπει να συμπεριλαμβάνει τα όρια τα χωροταξικά, δηλαδή το Νομό της Αττικής μαζί με τη Μακρόνησο και πλην των Κυθήρων.

Εάν ορίσουμε τα όρια του διοικητικού επιπέδου οργάνωσης για τη σχεδιαστική αντιμετώπιση του μητροπολιτικού κέντρου σύμφωνα με το ΡΣΑ, αυτά θα πρέπει να συμβαδίζουν με τα όρια των δήμων της Αθήνας και του Πειραιά. Το μητροπολιτικό όμως κέντρο κι αυτό εκτείνεται κι επομένως ίσως θα πρέπει να οριοθετηθεί σε σχέση με το Πολεοδομικό Συγκρότημα της Πρωτεύουσας και άρα πιθανόν τα διοικητικά όρια του μητροπολιτικού κέντρου να συμπίπτουν με τα όρια του Πολεοδομικού Συγκροτήματος που είναι το Λεκανοπέδιο Αθηνών.

Επομένως, διαμορφώνονται δύο σενάρια οριοθέτησης και εναρμόνισης μεταξύ διοικητικών και εδαφικών-χωρικών ενοτήτων:

- Διοικητικό επίπεδο ενιαίας σχεδιαστικής αντιμετώπισης με χωρικά όρια αυτά της Μητροπολιτικής Περιοχής όπως ορίζονται χωροταξικά σύμφωνα με το ΡΣΑ, δηλαδή τα χωρικά όρια του Νομού Αττικής μαζί με την Μακρόνησο πλην των Κυθήρων.

- Διοικητικό επίπεδο ενιαίας σχεδιαστικής αντιμετώπισης με χωρικά όρια αυτά του Μητροπολιτικού Κέντρου σύμφωνα με τις τάσεις εξέλιξής του που το οριοθετούν ως το Λεκανοπέδιο Αθηνών.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΠΡΩΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

1. Μαν. Β. Μαρμαράς, *Η Αστική Πολυκατοικία της Μεσοπολεμικής Αθήνας*, εκδ.Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ιδρυμα ΕΤΒΑ, Αθήνα 1991, σελ. 94.
2. Α. Αραβαντινός, «Εμπορικό Τρίγωνο Αθήνας» *στο* Πυρφόρος, ΕΜΠ, τεύχ. Νοέμ.-Δεκ. 1994, σελ. 60.
3. Αναλυτικότερα για τις τάσεις επέκτασης βλ. Μαν. Β. Μαρμαράς, ό.π., σελ. 95.
4. G. Burgel, *Αθήνα, η ανάπτυξη μιας μεσογειακής πρωτεύουσας*, 1976, σελ. 37.
5. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
6. *Στο* ίδιο, σελ. 40.
7. *Στο* ίδιο, σελ. 40-41.
8. *Στο* ίδιο, σελ. 41-42.
9. *Στο* ίδιο, σελ. 42.
10. Τεχνικά Χρονικά, «Το Πρόβλημα Αθήνα», ΤΕΕ, 11-12/1980, σελ. 63.
11. *Στο* ίδιο, σελ. 64.
12. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
13. G. Burgel, ό.π., σελ. 42.
14. *Στο* ίδιο, σελ. 43.
15. *Στο* ίδιο, σελ. 43-45.
16. Burgel G., ό.π., σελ. 45.
17. Μηνάς Αγγελίδης, «Το κέντρο της Αθήνας και οι μετασχηματισμοί του» *στο* Εκθεση ΥΠΠΟ - ΣΑΔΑΣ: *Η Αθήνα στον 20ο αι. - Η Αθήνα όπως (δεν) φαίνεται*, ΥΠ.ΠΟ - σύλλογος Αρχιτεκτόνων Δ.Α.Σ., Αθήνα - Πολιτιστική Πρωτεύουσα της ευρώπης, 10985, σελ. 104.
18. Ρυθμιστικό '83: «Αθήνα και πάλι Αθήνα», *Προτάσεις για την ανασυγκρότηση της Πρωτεύουσας*, ΥΧΟΠ, σελ. 42.
19. ΚΠΣ 2 1994-1999, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σελ. 98-99.
20. Οι Πίνακες 1-13 καθώς και τα πληθυσμιακά στοιχεία των δήμων και κοινοτήτων της Αττικής περιέχονται και στο ΠΕΠ Αττικής 1994-1999, σελ. 98-112.
21. Α. Παρπαΐρης, «Η Μητροπολιτική Αθήνα και η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Εμπειρίες-Προβλήματα-Προοπτικές» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Η Συνέχεια - Ο Καταστατικός Χάρτης*, , εκδ. ΤΕΕ, 18-21 Νοεμβρίου 1996, σελ. 166.
22. *Στο* ίδιο, σελ. 167.
23. Π. Λουκάκης - Ζ. Δεμαθάς, «Σχεδιασμός και Διοίκηση Μητροπολιτικών Κέντρων. Η περίπτωση της Αθήνας» *στο* Διοίκηση και Πολιτεία (Μελέτες 11): *Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών* (Διεύθυνση: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρης), σεκδ. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 1994, σελ. 151-153.
24. *Στο* ίδιο, σελ. 153-154.
25. *Στο* ίδιο, σελ. 154-155.
26. *Στο* ίδιο, σελ. 155-157.
27. Γ. Καρανίκας, «Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών. Ειδικά θέματα διαχείρισης στο τοπικό επίπεδο» *στο* Διοίκηση και Πολιτεία, ό.π., σελ. 128.
28. Π. Λουκάκης - Ζ. Δεμαθάς, ό.π., σελ. 157-159.

ΚΕΦ. 2: ΘΕΣΗ, ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ.

"Η Αθήνα αποτελεί σήμερα μια σύγχρονη μητρόπολη με μοναδικά φυσικά, αισθητικά και πολιτιστικά πλεονεκτήματα. Ταυτόχρονα αποτελεί κέντρο οικονομικό-επιχειρησιακό, το οποίο τείνει να αποκτήσει αυτόνομη φυσιογνωμία και σημαντικό ρόλο ως αυτοτροφοδοτούμενη χωρική ενότητα στην ευρύτερη περιοχή της με δυναμική μέσα από μια πορεία συνολικής ανασυγκρότησης, έτσι που να μπορεί να ενταχθεί ισότιμα πλέον στο δίκτυο των μητροπολιτικών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Μεσογείου και του παγκόσμιου πανοράματος των μεγάλων πόλεων."[1] Τονίζεται ιδιαίτερα η ισοτιμία προς το δίκτυο των μητροπολιτικών αυτών περιοχών καθώς η δημιουργία της ελληνικής μητροπολιτικής περιφέρειας και οι αντιφάσεις της συναρτώνται μέχρι σήμερα από τις διεθνείς εξαρτήσεις της και εκφράζουν το αποτέλεσμα της ανάγκης ελέγχου και εξάρτησης από τα μητροπολιτικά καπιταλιστικά κέντρα[2].

Το γεγονός αυτό οδηγεί στην εξέταση της μητρόπολης υπό τη σκοπιά της διεθνούς κλίμακας, όπου ο νέος ρόλος της πρωτεύουσας προσδιορίζεται από τις νέες απαιτήσεις να διαδραματίσει η Ελλάδα το ρόλο του διαμετακομιστικού κέντρου στο χώρο των Βαλκανίων. Στο σήμερα του 2000, η Ελλάδα έχει να αντιμετωπίσει μια σειρά από προκλήσεις: την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, τον διεθνή ανταγωνισμό, τις νέες προοπτικές στα Βαλκάνια, την Ευρωμεσογειακή συνεργασία που προωθεί η Ε.Ε. Η Ελλάδα, επομένως, θα πρέπει να εκμεταλλευτεί τη θέση της και τη συγκυρία, δηλαδή το συνολικό άνοιγμα της Ε.Ε. προς την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, εν προκειμένω στα Βαλκάνια που μας ενδιαφέρουν, καθώς και προς τον Ευρωμεσογειακό χώρο. Απέναντι σε αυτό το διεθνές σκηνικό και το ρόλο που καλείται η Ελλάδα να διαδραματίσει, διαμορφώνεται και ο ρόλος της μητροπολιτικής περιοχής της Αθήνας. "Η θέση της Αθήνας πάνω στο σταυροδρόμι Θεσσαλονίκη-Μεσόγειος και Αιγαίο-Ευρώπη της δίνει μεγάλη σημασία σαν χώρο και τη διάσταση εκείνη από οικονομική αλλά και κοινωνική και πολιτιστική πλευρά που θα δημιουργούσε τις προϋποθέσεις μιας μητροπολιτικής Αθήνας σε υπερβαλκανικό επίπεδο. Μπορεί, συνεπώς, να παίξει ρόλο επιτελικό σαν μητρόπολη του ευρύτερου συμπλέγματός του, με συγκέντρωση διευθυντικών στελεχών μεγάλων συγκροτημάτων"[3]. Ρόλο ως κέντρο αποφάσεων τονίζοντας ταυτόχρονα χωροταξικά και τη θέση της Θεσσαλονίκης. "Παράλληλα, έχει και τις δυνατότητες να παίξει ρόλο "Εθνικού Πρωταγωνιστή" γιατί διαθέτει υψηλού επιπέδου ανθρώπινο δυναμικό, συσσώρευση κεφαλαίου, είναι το εθνικό κέντρο παροχής υπηρεσιών και η βασική πύλη της χώρας προς τον διεθνή χώρο. Αυτά τα χαρακτηριστικά αποτελούν ισχυρή βάση πάνω στην οποία πρέπει να οιοκοδομηθεί μια πολυδιάστατη πολιτική ολοκληρωμένης βιώσιμης ανάπτυξης ώστε η Αθήνα να είναι ανταγωνιστική προς τις άλλες μητροπολιτικές περιοχές."[4]. Καλείται, επομένως, η Αθήνα να παίξει ρόλο διεθνούς μητρόπολης κι όχι ρόλο περιφερειακής μητρόπολης εθνικού επιπέδου που ήταν μέχρι σήμερα. Το φαινόμενο της μετάβασης, όμως, από μια εθνική μητρόπολη σε διεθνής μητρόπολη εμπεριέχει τη δυναμική της απορρόφησης του έθνους από την πρωτεύουσα[5]. Χωρίς τον παράλληλο σχεδιασμό της ανάπτυξης της μητροπολιτικής περιοχής σε συνδυασμό με

μια εθνική και περιφερειακή ανασυγκρότηση η ιστορική κατηγορία Έθνος θα απορροφηθεί , θα υπονομευτεί[6]. Ταυτόχρονα, η μετάβαση αυτή προσκρούει και σε ένα σοβαρό εμπόδιο: το δημογραφικό παράγοντα[7]. Μία πρωτεύουσα με μητροπολιτικές προδιαγραφές που θέλει και να ενταχθεί ισότιμα στο δίκτυο των διεθνών μητροπόλεων θα πρέπει να έχει και έναν πληθυσμό ικανό που να ικανοποιεί τις ανάγκες του διεθνούς κεφαλαίου. Πληθυσμό που δεν έχει η ελληνική μητρόπολη και που για να τον αποκτήσει θα πρέπει να ταυτιστεί με τον πληθυσμό όλου του εθνικού χώρου.

Το μικρό μέγεθος του πληθυσμού της ελληνικής μητρόπολης είναι άλλωστε και ένα στοιχείο που την διαφοροποιεί από τις υπόλοιπες διεθνείς μητρπόλεις. Πράγματι, η περιοχή της Αθήνας-Αττικής, παρά το τεράστιο ειδικό βάρος της σε σχέση με τη χώρα, είναι από τις πιο μικρές μητροπόλεις του κόσμου. Είναι μια μικρή μητρόπολη χωρίς οργάνωση πάνω σε ένα ευαίσθητο υποδοχέα κι αυτό που τη χαρακτηρίζει είναι η τριτοκοσμική ανοργανωσιά της[8].

Η εξέταση σε εθνική κλίμακα αφορά στις λειτουργίες της μητρόπολης στον εθνικό γεωγραφικό χώρο και τις σχέσεις αμοιβαίας εξάρτησης των διαφόρων στοιχείων του εθνικού χώρου με την πρωτεύουσα. Η εξέταση αυτής της γεωγραφικής κλίμακας αναδεικνύει το υπ' αριθμόν ένα πρόβλημα, τον αθηναϊκό υδροκεφαλισμό λόγω πληθυσμιακής, πολιτικής και οικονομικών δραστηριοτήτων συγκέντρωσης, χαρακτηριστικά που ενισχύουν την άποψη περί αθηναϊκής κυριαρχίας στον ελληνικό γεωγραφικό χώρο. Αυτός ο υδροκεφαλισμός παίρνει το γενικευμένο χωροταξικό σχήμα "S" σε εθνική κλίμακα και το οποίο απεικονίζει τον άξονα Πάτρα - Αθήνα - Θεσσαλονίκη - Καβάλα[9].

Σε επίπεδο περιφερειακής κλίμακας αναδεικνύεται η εσωτερική δομή και λειτουργία του "αθηναϊκού συναστισμού". Ως συναστισμός[10] ορίζεται μια ομάδα πόλεων συνδεόμενων μεταξύ τους σε ένα ιεραρχημένο σύστημα που περιλαμβάνει γύρω από ένα κέντρο που κατέχει την διευθυντική εξουσία, ένα σύνολο πόλεων που έχουν η καθεμιά είτε κάποια λειτουργική εξειδίκευση είτε πλήρες σύστημα δραστηριοτήτων που τους προσδίδουν αυτονομία, κατώτερου όμως ποιοτικού επιπέδου από το επίπεδο του κύριου κέντρου. Οι συναστισμοί παρουσιάζονται χαρτογραφικά ως σύνολα πόλεων ή πολεοδομικών συγκροτημάτων που γειτονεύουν, που συχνά συνδέονται με ζώνες αστικών χρήσεων κατά μήκος των κύριων αξόνων επικοινωνίας, αλλά που διατηρούν σαφώς την ατομικότητά τους και πολώνονται γύρω από έναν κεντρικό πυρήνα. Με αυτή την έννοια, το πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας αποτελεί το διευθυντικό κέντρο του συναστισμού της Αθήνας, ενώ άλλα στοιχεία του αθηναϊκού συναστισμού είναι π.χ. οι πόλεις της Κορίνθου, της Θήβας, της Χαλκίδας, οι βιομηχανικές ζώνες που έχουν σχηματιστεί κατά μήκος των αυτοκινητόδρομων ανάμεσα στις πόλεις αυτές και το λεκανοπέδιο(π.χ. στα Οινόφυτα, τα Μεσόγεια, κ.λπ.)

Η δομή[11] της Πρωτεύουσας στο χώρο του Λεκανοπεδίου και της Αττικής παρουσιάζεται σχηματικά σύμφωνα με μία εργασία του ΤΕΕ-ΕΚΚΕ στο Σχήμα 1, από τον οποίο μπορούν να συναχθούν οι ομοιογενείς περιοχές της πρωτεύουσας και της ευρύτερης περιοχής της στο Σχήμα 2. Το βασικό σύστημα οργάνωσης χωροταξικής δομής της Πρωτεύουσας του Σχήματος 2

μπορεί να διακριθεί σε κάποιες οργανικές λειτουργικές ενότητες χώρου, οι οποίες απεικονίζονται στο Σχήμα 3 και οι οποίες είναι:

1. Περιοχή Λεκανοπεδίου - Αθηνών - Σαλαμίνας
2. Ανατολική περιοχή Αττικής
3. Δυτική Περιοχή Αττικής
4. Βόρεια Περιοχή Αττικής

Κάθε μία από αυτές τις λειτουργικές ενότητες συγκροτείται σε επιμέρους υποενότητες που διαφοροποιούνται μεταξύ τους και είναι οι εξής[12]:

Η *Περιοχή Λεκανοπεδίου - Αθηνών - Σαλαμίνας* χαρακτηρίζεται από τρεις σημαντικές
ζώνες κατά τη διεύθυνση Βορρά-Νότου:

- κεντρική αξονική ζώνη με κέντρο βάρους το κέντρο της Αθήνας
- δυτική ζώνη
- ανατολική ζώνη

Η *Ανατολική Περιοχή Αττικής* διατείνεται σε δύο υποενότητες:

- υποενότητα Μεσογείων
- υποενότητα Λαυρεωτικής

Η *Δυτική Περιοχή Αττικής* διακρίνεται κι αυτή σε δύο χωροταξικές υποενότητες:

- υποενότητα Μεγαρίδος
- υποενότητα Θριασίου Πεδίου

Η *Βόρεια περιοχή Αττικής* περιλαμβάνει γεωργικές και δασικές εκτάσεις και εμφανίζει έντονη τουριστική ανάπτυξη στις ακτές του Ευβοϊκού καθώς και τάσεις βιομηχανικής ανάπτυξης κατά μηκος της Εθνικής οδού Αθηνών - Λαμίας.

Ο γεωγραφικός διαχωρισμός του Λεκανοπεδίου Αθηνών σε ζώνες έλξης, ομοιογένειας και βασικές χρήσεις προκύπτει και από την ίδια τη φυσική διαμόρφωση του χώρου, αλλά και από τη διάρθρωση του οδικού δικτύου, τα οποία αναδεικνύουν αμέσως τη διχοτομική οργάνωση της πρωτεύουσας. Ο άξονας που ορίζεται από τον Κηφισσό και τις σιδηροδρομικές γραμμές που τον διατρέχουν χωρίζει τον αστικό χώρο στα δύο: ανατολικά βρίσκεται η αστική Αθήνα, δυτικά οι «επαρχίες της Αθήνας», οι λαϊκές συνοικίες[13]. Οσον αφορά στο οδικό δίκτυο[14] διαπιστώνεται αμέσως ότι οι κύριοι κυκλοφοριακοί άξονες κατευθύνονται από βορρά προς νότο. Η συγκοινωνία από ανατολή προς δύση, που θα συνέδεε έτσι τα δύο τμήματα, είναι ελάχιστα ανεπτυγμένη αν όχι ανύπαρκτη. Είναι ακόμη χαρακτηριστικό ότι οι βόρειες και οι νότιες περιοχές κάθε ζώνης (ανατολικής και δυτικής) δεν έχουν άλλη δυνατότητα επικοινωνίας παρά μόνο μέσω ή εφαπτομενικά του κέντρου. Ετσι, η δομή του οδικού δικτύου εκτός από το ότι εκφράζει την ελλιπή επαφή ανάμεσα στις δύο Αθήνες, εκφράζει κι ένα κύριο χαρακτηριστικό της πολεοδομικής οργάνωσης του λεκανοπεδίου: την ισχύ του κέντρου και την σκοπιμότητα και ανάγκη να λειτουργεί το κέντρο καθοριστικά στη ζωή της πόλης.

Το οδικό δίκτυο έλαβε ακτινική διάταξη με αρτηρίες που συγκλίνουν προς τα δύο μεγάλα κέντρα συγκέντρωσης δραστηριοτήτων τριτογενούς τομέα, αυτό της Αθήνας και του Πειραιά. Συνοπτικά, τα αποτελέσματα της ακτινικής διάταξης του οδικού δικτύου είναι[15]:

- Η ενίσχυση της μονοκεντρικής δομής της πόλης και η δημιουργία περιοχών απόλυτα εξαρτημένων από τα δύο μεγάλα αστικά κέντρα, Αθήνα και Πειραιά.
- Η ανεπάρκεια οδικών συνδέσεων μεταξύ του ανατολικού και δυτικού λεκανοπεδίου.
- Η ανεπάρκεια διαδημοτικών και διασυνοικιακών συνδέσεων.
- Η έλλειψη δευτερευόντων αξόνων, η διάσπαση των συνοικιών από τη διαμπερή κυκλοφορία και η διαμόρφωση ασυνεχούς πολεοδομικού ιστού σε πολλές περιοχές.

Ενας άλλος γεωγραφικός διαχωρισμός της Πρωτεύουσας σε ζώνες που αναδεικνύει τη δομή της μπορεί να γίνει σύμφωνα με το κριτήριο της κοινωνικής σύνθεσης των ομάδων, το οποίο προσδιορίζεται από την ποιότητα και το καθεστώς απόκτησης της κατοικίας και τις άλλες χρήσεις-εξυπηρετήσεις που αυτή συνεπάγεται (κοινωνικός εξοπλισμός). Αυτός ο γεωγραφικός διαχωρισμός συνδέεται και με διαφορετικούς τύπους αστικοποίησης καταλήγοντας και σε έναν κοινωνικό-ταξικό διαχωρισμό που εκφράζεται χωρικά σε ζώνες ή περιοχές[16]. Ο διαχωρισμός αυτού του τύπου περιγράφεται παρακάτω:

Στις δυτικές συνοικίες, η αστική επέκταση έγινε με πρόδρομο και οδηγό την αυθαίρετη δόμηση με ό,τι αυτή συνεπάγεται για τη δημιουργία κοινωνικού εξοπλισμού[17]. Οι περικεντρικές περιοχές χαρακτηρίζονται από την εντατική ανοικοδόμηση με άξονες τους υψηλούς συντελεστές δόμησης, τα μικρά οικόπεδα, την αντιπαροχή και τελικά την κατασκευή εμπορευματικών πολυκατοικιών. Σε αυτές τις περιοχές αν και προϋπήρχε κοινωνικός εξοπλισμός, ωστόσο η πύκνωση του πληθυσμού δεν συνοδεύτηκε από ανάλογους ρυθμούς βελτίωσης της κοινωνικής υποδομής. "Αποτέλεσμα ήταν οι δύο διαφορετικοί τύποι αστικοποίησης, η επέκταση σε αγροτικές εκτάσεις δημιουργώντας τις δυτικές συνοικίες και η εντατικοποίηση της χρήσης ήδη αστικοποιημένων ζωνών στις περικεντρικές περιοχές, να καταλήξουν σε χαμηλά επίπεδα κοινωνικού εξοπλισμού"[18] που συμπίπτουν με την εγκατάσταση μεσαίων και εργατικών στρωμάτων.

Αντίθετα, στα ανατολικά προάστια[19] υπήρχε μία νεότερη μορφή αστικής επέκτασης, η μεσοστρωματική προαστικοποίηση. Η διαδικασία αυτή δεν έγινε μόνο με προσάρτηση αγροτικής γης αλλά και με πύκνωση γύρω από παλιούς οικιστικούς πυρήνες της πρώην περιαστικής ζώνης. Συχνά με παραθεριστική λειτουργία, ορισμένοι τέτοιοι πυρήνες στέγαζαν μεσαία και ανώτερα στρώματα και παράλληλα διέθεταν ένα ικανοποιητικό εξοπλισμό. Η υψηλότερη θέση των περιοχών αυτών στον κοινωνικό καταμερισμό του χώρου, τόσο η παλιότερη όσο και αυτή που απέκτησαν μεταγενέστερα με την μετατροπή των παραθεριστικών οικισμών σε προάστια πρώτης κατοικίας, επέτρεψε την κάλυψη μεγάλου μέρους αναγκών μέσω του ιδιωτικού τομέα[20].

Σήμερα, αναπτύσσονται νέες μορφές αστικής ανάπτυξη[21]: α) κατασκευή οργανωμένων συγκροτημάτων πολυτελών κατοικιών, β) ιδιωτική πολεοδόμηση. Αν η δεύτερη βρίσκεται σε εμβρυώδη κατάσταση, η πρώτη αρχίζει σταδιακά να αποκτά υπολογίσιμες διαστάσεις σε ορισμένες περιοχές όπως η Βούλα, η Βουλιαγμένη, τα Μεσόγεια. Ωστόσο, η οργανωμένη δόμηση αναζητά περιοχές με προϋπάρχοντα καλό εξοπλισμό, ενώ η ιδιωτική πολεοδόμηση από την άποψη αυτή έχει μεγαλύτερες δυνατότητες. Πάντως, σε κάθε περίπτωση τόσο η οργανωμένη δόμηση όσο και η ιδιωτική

πολεοδόμηση λειτουργούν σαφώς στο πλαίσιο της αγοράς και της αξιόχρεης ζήτησης, κάτι που επιτείνει τον κοινωνικό και γεωγραφικό διαχωρισμό στην Αθήνα.

Από τα παραπάνω συμπεραίνεται ότι η δομή και διάρθρωση της Αθήνας ισοδυναμεί με την ύπαρξη ενός διχοτομικού άξονα Β-Ν που τέμνει το Λεκανοπέδιο σε μία ευνοημένη ανατολική και σε μία υποβαθμισμένη δυτική ζώνη, από άποψη γεωγραφική, από άποψη κοινωνικού εξοπλισμού, κατοικίας και ταξικής σύνθεσης του πληθυσμού. Ωστόσο, αυτή η διαδεδομένη άποψη που ανάγει την οργάνωση του αθηναϊκού χώρου σε μια αντίθεση ανατολής - δύσης αν και έχει πραγματική βάση, δεν είναι παρά σχηματική και ως τέτοια παραβλέπει σημαντικές πτυχές της πραγματικής χωρικής δομής που είναι πιο πολύπλοκη.

Τις σημαντικές αυτές πτυχές της πολύπλοκης χωρικής δομής του αθηναϊκού χώρου προσπαθεί να αναδείξει ο Δ. Οικονόμου χρησιμοποιώντας ως κριτήριο την κατανομή του κοινωνικού εξοπλισμού με εργαλείο την ταξονομική ανάλυση(Cluster Analysis). Τα αποτελέσματα της ανάλυσης είναι ενδιαφέροντα και αποσαφηνίζουν την πολύπλοκη χωρική δομή της πρωτεύουσας.

Τα πρώτα αποτελέσματα[22] (βλ. Χάρτη 1) διαιρούν τον αθηναϊκό χώρο σε περιοχές, των οποίων η χωροθέτησή τους δεν είναι τυχαία ή διάσπαρτη, αλλά φαίνεται να υπακούει σε ορισμένους κανόνες. Οι περισσότερες περιοχές με θετική φυσιογνωμία διατάσσονται κατά μήκος ενός τομέα που αρχίζει από το κέντρο της Αθήνας και κατευθύνεται προς τα βορειοανατολικά, φθάνοντας μέχρι τα όρια του πολεοδομικού συγκροτήματος στην Εκάλη. Ενας δεύτερος τομέας με θετική φυσιογνωμία βρίσκεται στο νοτιοανατολικό άκρο του πολεοδομικού συγκροτήματος. Οι περιοχές με αμφιλεγόμενη σημασία διασπείρονται, αντιθέτως, σε όλο το Λεκανοπέδιο.

Η ανάλυση του Χάρτη 1 καταλήγει στα εξής συμπεράσματα[23]:

1) Υπάρχει σε σημαντικό βαθμό σύμπτωση των περιοχών με υψηλές συγκεντρώσεις κοινωνικού εξοπλισμού με τις περιοχές κατοικίας των ανώτερων κοινωνικοοικονομικών στρωμάτων. Αυτές οι περιοχές αποτελούνται από μικρό αριθμό ΟΤΑ και βρίσκονται στα ανατολικά προάστια.

2) Μικρότερη αντιστοιχία διαπιστώνεται όσον αφορά την έντονα μεσοστρωματική περιοχή που περιλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος του Δήμου Αθηναίων (πλην των δυτικών διαμερισμάτων) και τα βορειοανατολικά προάστια και χαρακτηρίζεται από υψηλές συγκεντρώσεις ανώτερων και μεσαίων-ανωτέρων επαγγελματικών ομάδων, αλλά επίσης και των υπόλοιπων μεσαίων στρωμάτων, και παράλληλα από χαμηλή παρουσία των εργατών και τεχνιτών. Η ίδια περιοχή χαρακτηρίζεται τέλος και από συγκέντρωση θέσεων εργασίας σε όλο το φάσμα του τριτογενούς τομέα.

Αυτή η μεσοστρωματική περιοχή επομένως δεν εμφανίζεται ως διακριτό υποσύνολο του αθηναϊκού χώρου. Αν και περιλαμβάνει ορισμένες χωρικές ενότητες εξειδικευμένες σε μεμονωμένες κατηγορίες κοινωνικού εξοπλισμού, αυτές καλύπτουν μικρό μέρος της συνολικής έκτασής της. Ενώ στην περίπτωση των ανώτερων κοινωνικών στρωμάτων υπήρχαν ενδείξεις για την ύπαρξη αιτιακών σχέσεων μεταξύ του κοινωνικού και του λειτουργικού περιεχομένου των χωρικών μορφωμάτων, στην περίπτωση των

μεσοστρωμάτων παρόμοια αιτιακή σχέση δεν είναι ευδιάκριτη. Δηλαδή οι μεσοστρωματικές περιοχές της Αθήνας δεν χαρακτηρίζονται από τη συστηματική παρουσία ανώτερου επίπεδου κοινωνικού εξοπλισμού. Ωστόσο, ορισμένες σημειακές συγκεντρώσεις τέτοιου εξοπλισμού υπάρχουν και εντοπίζονται στα βορειοανατολικά προάστια.

3) Διαπιστώνεται, τέλος, μία σημαντική έλλειψη αναλογίας όσον αφορά τον υπόλοιπο αθηναϊκό χώρο, ο οποίος καταλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος του λεκανοπεδίου, είναι διαχωρισμένος από κοινωνικοοικονομική άποψη σε τρεις περιοχές με διαφορετικά μίγματα λαϊκών, μέσων-χαμηλών και μέσων-ανωτέρων στρωμάτων. Αντίθετα, από την άποψη του κοινωνικού εξοπλισμού είναι ομοιογενής.

Ο Δ. Οικονόμου προχωρεί ακόμη περισσότερο την ανάλυσή του για να καταλήξει σε μία «δεύτερου βαθμού» διαίρεση του αθηναϊκού χώρου με πιο σύνθετα κριτήρια, υποδιαιρώντας έτσι τον αθηναϊκό χώρο σε ευρύτερες ζώνες[24] (βλ. Χάρτη 2):

Ζώνη Α: περιοχές 1, 3, 4, 6(μέρος), 8 και 10 του Χάρτη 1.
Ζώνη Β: περιοχές 5 και 6(μέρος) του Χάρτη 1.
Ζώνη Γ: περιοχές 2,7 και 9 του Χάρτη 1.

Το παραπάνω σχήμα περιλαμβάνει **στοιχεία ομόκεντρης, τομεακής και πολυπυρηνικής οργάνωσης**, όπως άλλωστε συμβαίνει κατά κανόνα σε εκτεταμένες μητροπολιτικές περιφέρειες όπως η Αθήνα και εκφράζει έτσι την πολυπλοκότητα της χωρικής δομής της[25].

Στην πραγματικότητα, δεν υπάρχουν καθαρά σχήματα ενός από τους παραπάνω τύπους (τομεακός, ομόκεντρος και πολυπυρηνικός). Συνήθως παράγοντες που μεμονωμένα οδηγούν σε κάθε τύπο συνυπάρχουν μέσα στην πόλη με αποτέλεσμα να παρουσιάζει ταυτόχρονα στοιχεία από τις τρεις διαφορετικές μορφές οργάνωσης και μάλιστα χωρίς την ίδια αναλογία[26].

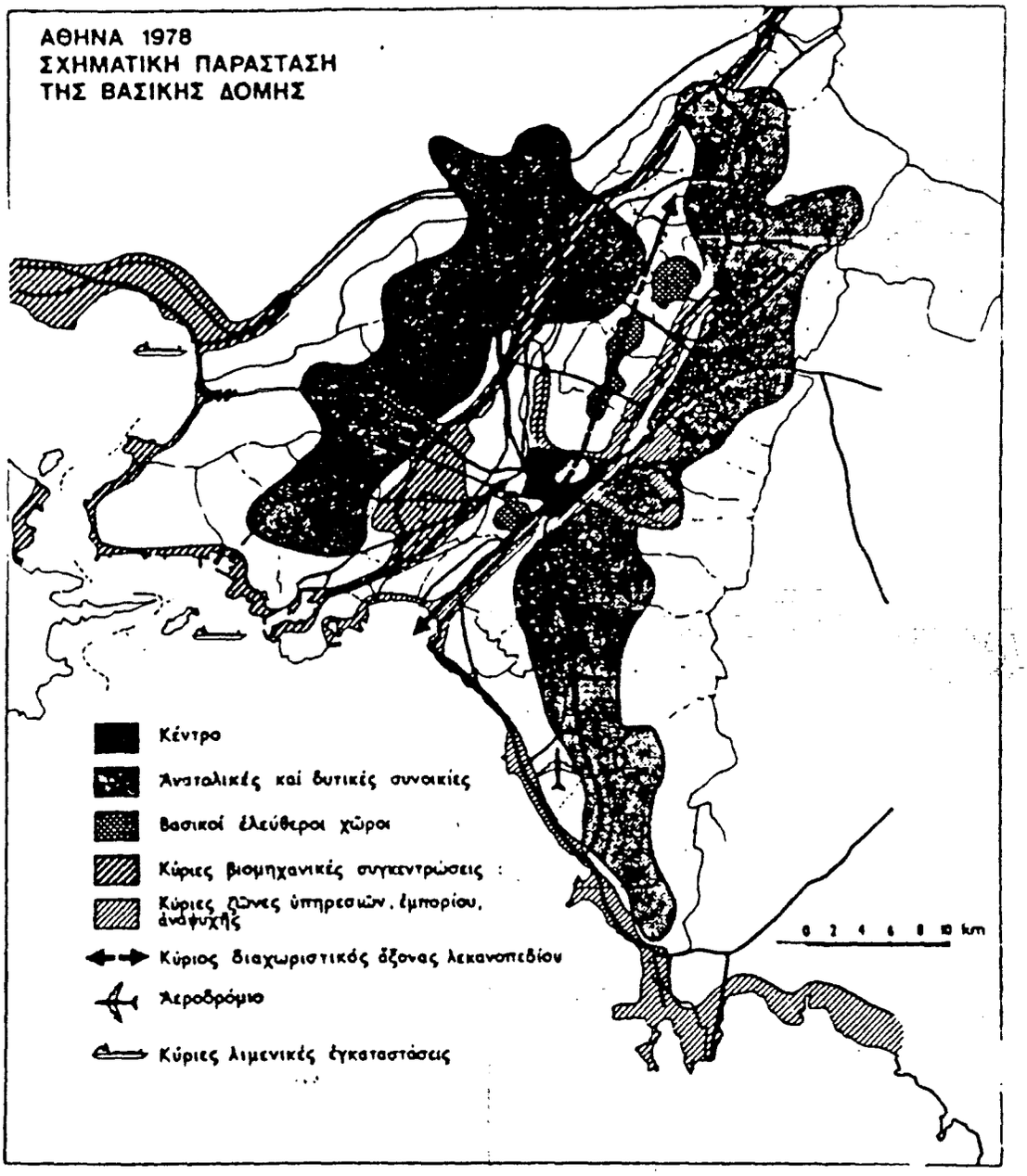
Πιο συγκεκριμένα, στο επίπεδο των τριών ευρύτερων ζωνών η οργάνωση είναι κυρίως τομεακή, αλλά οι τομείς που διαμορφώνονται έχουν διαφορετική υφή[27]:

α) Οι ζώνες Α και Β, που εντοπίζονται στο ανατολικό τμήμα του λεκανοπεδίου, έχουν σαφώς τομεακό χαρακτήρα, είναι μικρότερης έκτασης από την ζώνη Γ και ταυτόχρονα είναι εσωτερικά ανοιμοιογενείς: αποτελούνται από περιοχές διαφορετικού τύπου. Ο χώρος τους είναι κατακερματισμένος και οι περιοχές μέσα στο εσωτερικό της ζώνης οργανώνονται βάσει ενός καθαρά πολυπυρηνικού προτύπου. Το κριτήριο συγκρότησης αυτών των δύο ζωνών δεν είναι η εσωτερική ομοιογένεια, αλλά η αντίθεση της λεπτομερειακής τους δομής και του αδιάρθρωτου εξωτερικού χώρου.

β) Αντίθετα, η ζώνη Γ έχει ως αρχή διαμόρφωσης την ομοιογένεια που βασίζεται στην γενικευμένη έλλειψη του κοινωνικού εξοπλισμού. Η διαφορά της από τις άλλες ζώνες είναι ότι κατέχει την μεγαλύτερη έκταση, δεν κατέχει μία καθαρά τομεακή θέση, αλλά φαίνεται να αποτελεί τη σύνθεση δύο ίδιων από άποψη περιεχομένου, αλλά διαφορετικών από άποψη χωροθετικού προτύπου, τμημάτων: ενός τομεακού στα δυτικά του λεκανοπεδίου και ενός τμήματος που παραπέμπει σε ομόκεντρα σχήματα οργάνωσης του χώρου και καταλαμβάνει το σύνολο σχεδόν του περικεντρικού δακτυλίου γύρω από τον πυρήνα του κέντρου της πόλης.

Η χωρική δομή που σκιαγραφείται σύμφωνα και με τους δύο χάρτες παραπέμπει στην επισήμανση των ανεπτυγμένων περιοχών στο ανατολικό τμήμα του αθηναϊκού χώρου, ωστόσο η ανάπτυξη αυτή αφορά μέρος μόνο του ανατολικού τμήματος κι όχι ολόκληρο το ανατολικό τμήμα, και ακόμη δεν αφορά σε όλες τις κατηγορίες του κοινωνικού εξοπλισμού, γεγονός που σημαίνει ότι υπάρχουν κι εκεί ελλείψεις, σαφώς όμως λιγότερες από τις ζώνες Β και Γ[28]. Αυτή η επισήμανση αποτελεί έναν περιορισμό στην υποστήριξη της άποψης για μια απόλυτη αντίθεση ανατολής-δύσης και ενισχύει την άποψη της τομεακής, ομόκεντρης και πολυπηρυνικής οργάνωσης της μητροπολιτικής Πρωτεύουσας.

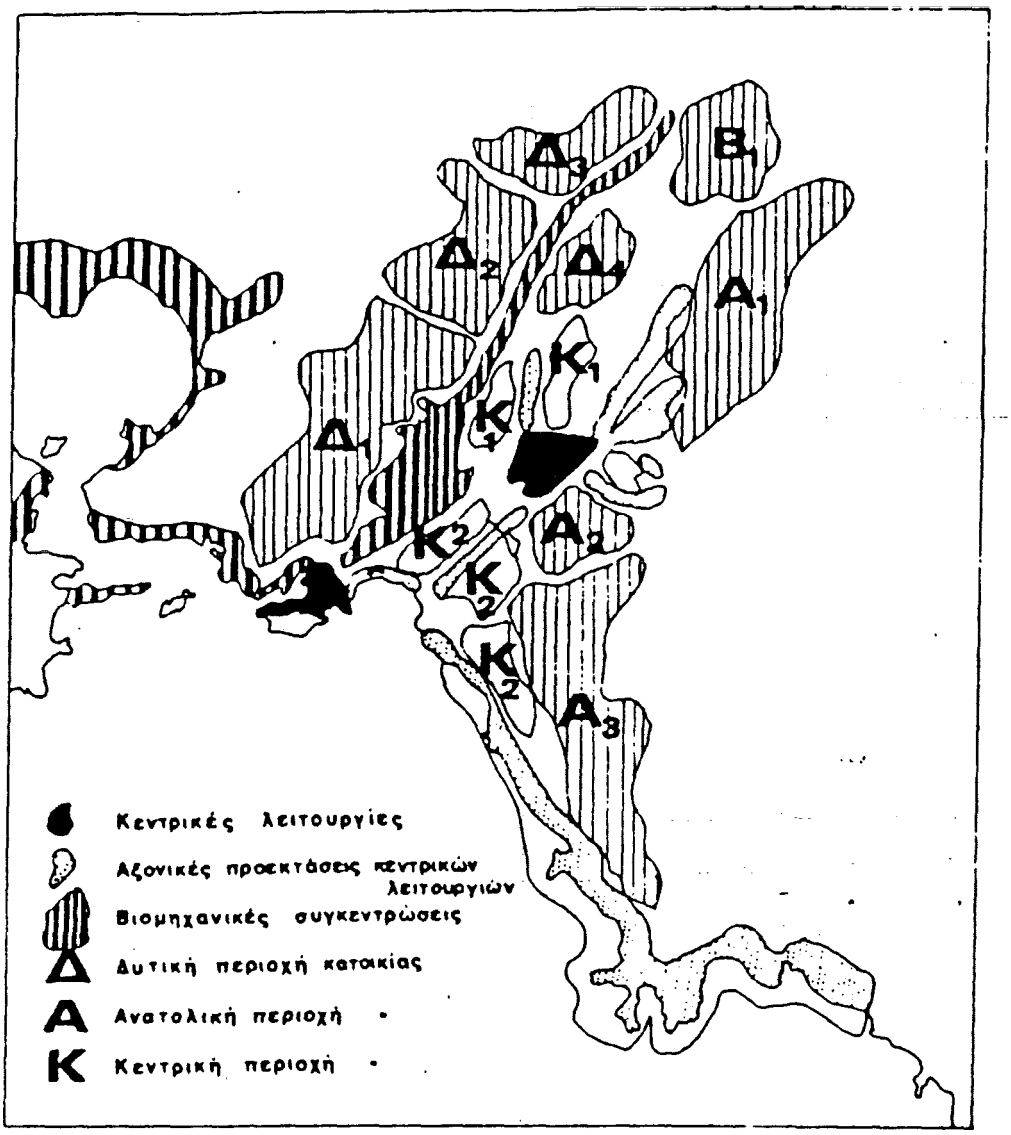
Σχήμα 1



Πηγή: ΤΕΕ-ΕΚΚΕ, «Κριτική της σημερινής δομής και λειτουργίας της Αθήνας και της ευρύτερης περιοχής του 97», Μ. Καλίκης, Ρ. Καραμήτσος, Π. Λουκάκης, Α. Μαρκόπουλος, Γ. Τσαλιόπουλος, ΕΤΟ Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τ. 33-34, Αθήνα 1978.

Σχήμα 2

ΑΘΗΝΑ '81 ΟΜΟΙΟΓΕΝΕΙΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ

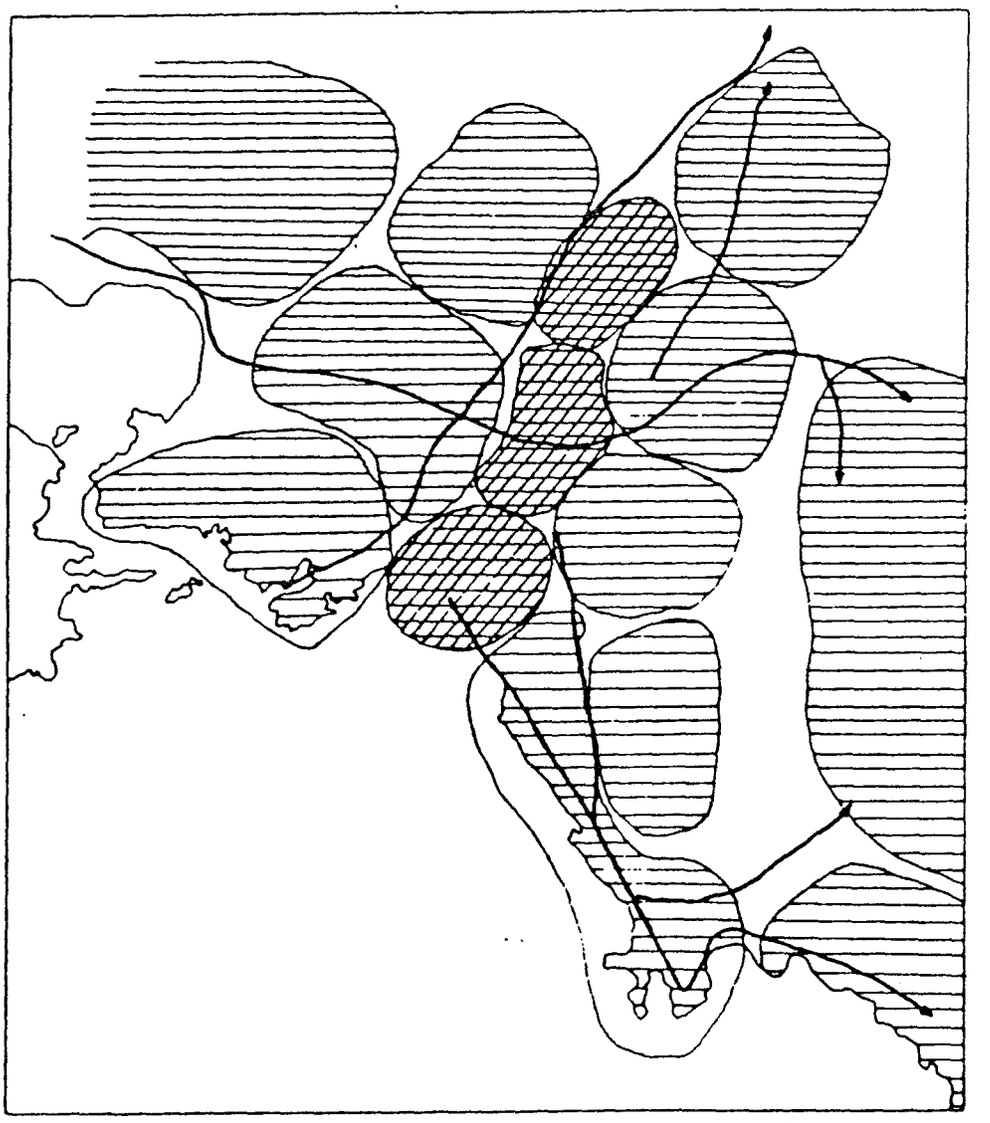


Πηγή: Υ.Χ.Ο.Π. Ρ.Σ.Α. '83. Συνθετικά συμπεράσματα ανάλυσης

ΚΑΙ

Π. Λουκάκης - Ζ. Δεμαλάς, «Σχεδιασμός και Διοίκηση Μητροπολιτικών Περιοχών. Η Περίπτωση της Αθήνας» στο Διοίκηση και Πολιτείες (Μελέτες 1 Δ): Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών (Διεύθυνση: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημητρης), εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σελ. 166

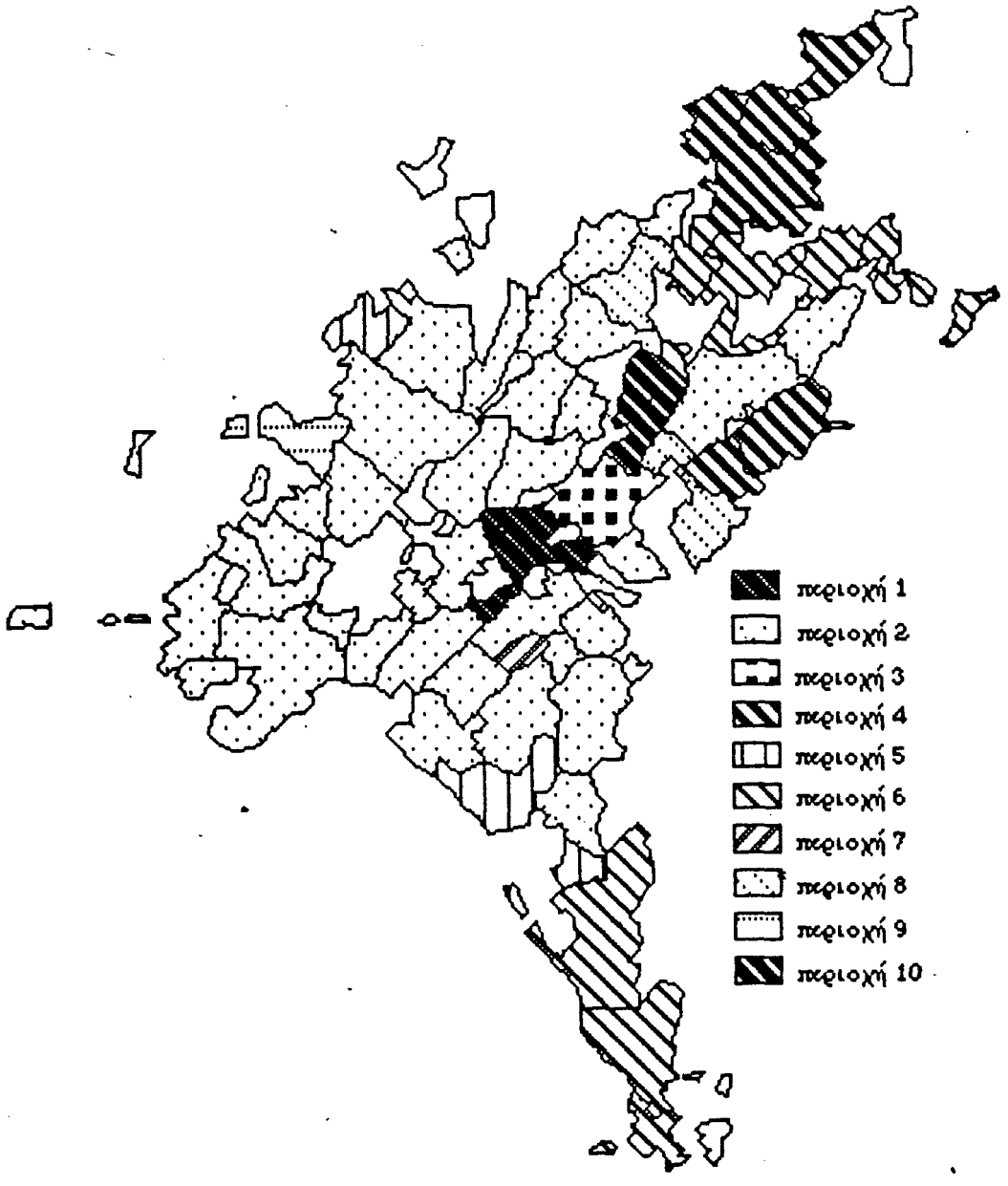
Σχήμα 3



Πηγή: Υ.Χ.Ο.Π. Ρ.Σ.Α. '83. Συνθετικά συμπεράσματα.
ΚΑΙ
Π. Λουκάκης - Ζ. Δεμαθάς, ὁπ.π., σελ.167.

ΧΑΡΤΗΣ 1

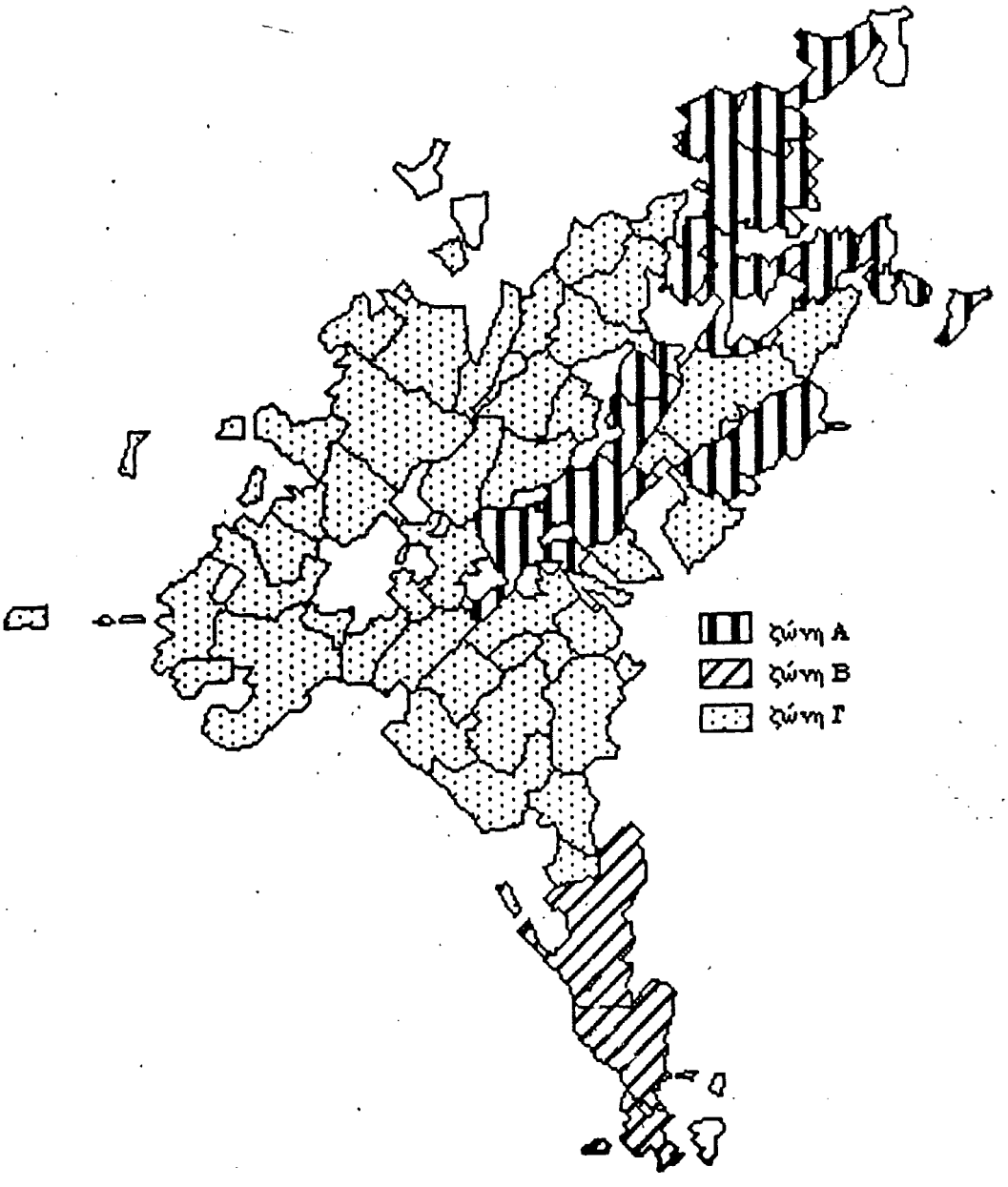
Πολεοδομική οργάνωση του κοινωνικού εξοπλισμού σε ομοιογενείς περιοχές



1: Δ. Οικονόμου- Θ. Μαλούτας, Κοινωνικά Δομή και Πολεοδομική Οργάνωση στην Αθήνα, εκδ. Παρατηρητής, Θεσ/νίκη 1992, σ. 246.

ΧΑΡΤΗΣ 2

Ευρύτερες ζώνες κοινωνικού εξοπλισμού στον αθηναϊκό χώρο



πη: Δ. Οικονόμου - Θ. Μαλαύτας, ό.π., σελ. 247.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

1. Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας (ΟΡΣΠΠΑ), *Σχεδιασμός Μητροπολιτικής Περιφέρειας για μια Βιώσιμη Ανάπτυξη*, Μάϊος 1996, σελ. 6.
2. Π. Λουκάκης, «Προοπτικές περιφερειακής αναδιάρθρωσης του ελληνικού χώρου» *στο* Δελτίο συλλόγου αρχιτεκτόνων (δσα), τεύχ. 3, Νοέμ.-Δεκ. 1976, σελ. 4.
3. Χ. Λεμπέσης, «Μητροπολιτική Αθήνα - Χωροταξία Ελλάδας-Βαλκανίων» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων: *Ενα όραμα για την Αθήνα - Η συνέχεια - Ο καταστατικός χάρτης*, , 18-21 Νοεμβρίου 1996, σελ. 25.
4. Βικτωρία Βασιλειάδου, «Μπορεί η Αθήνα να παίξει το ρόλο του εθνικού Πρωταθλητή στον Ευρωπαϊκό και Ευρωμεσογειακό χώρο;» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ-Δήμος Αθηναίων, ό.π., σελ. 148.
5. Δ. Μάρτος, «Το όραμα της μετάβασης της Αθήνας από "Πρωτεύουσα" σε "Μητρόπολη" εμπεριέχει τη δυναμική της απορρόφησης του Εθνους από την Πρωτεύουσα» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ-Δήμος Αθηναίων, ό.π., σελ. 70-75.
6. *Στο* ίδιο, σελ. 73.
7. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
8. *Βλέπε:* α) Χ. Λεμπέσης, ό.π., σελ. 25, β) Η. Μπεριάτος, «Το πρόβλημα της εναρμόνισης των χωροταξικών και διοικητικών δομών στην Περιφέρεια Αττικής» *στο* Διοίκηση και Πολιτεία (Μελέτες 11): *Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών*, Διεύθυνση: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρης, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σελ. 176.
9. Δ. Κατοχιανού - Ε. Μακρογιαννάκη, Επιστημονικές Μελέτες 29: *Το Ελληνικό Σύστημα Αστικών Κέντρων*, Κέντρο Προγραμματισμού Οικονομικών Ερευνών, σελ. 68.
10. Πρεβελάκης Γ., «Το αθηναϊκό πρόβλημα: η κρίση και οι διέξοδοι» *στο* Σύγχρονα Θέματα, τ. 3, 1978, σελ. 67.
11. Π. Λουκάκης - Ζ. Δεμαθάς, «Σχεδιασμός και Διοίκησης Μητροπολιτικών Κέντρων - Η περίπτωση της Αθήνας» *στο* Διοίκηση και Πολιτεία, ό.π., σελ. 164-169.
12. *Στο* ίδιο, σελ. 168-169.
13. ΤΕΕ, *Το Πρόβλημα Αθήνα: 1. Το Ιστορικό Ρυθμιστικών Επεμβάσεων στην* Αθήνα, Αθήνα 1979, σελ. 3-5.
14. Τεχνικά Χρονικά, Το Πρόβλημα Αθήνα, ΤΕΕ, έτος 49ο, τεύχ. Νοέμ. - Δεκ./ 11-12-1980, σελ. 48.
15. ΤΕΕ, *Το Πρόβλημα Αθήνα: 1. Το Ιστορικό Ρυθμιστικών Επεμβάσεων στην Αθήνα*, Αθήνα 1979, σελ. 52.
16. Οικονόμου Δ. - Μαλούτας Θ. (επιμ.), *Κοινωνική Δομή και Πολεοδομική Οργάνωση στην Αθήνα*, εκδ. Παρατηρητής, Θεσ/νίκη 1992, σελ. 131-134 & 239-262.
17. *Στο* ίδιο, σελ. 255.
18. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
19. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
20. *Στο* ίδιο, σελ. 256.
21. *Στο* ίδιο, σελ. 257.
22. *Στο* ίδιο, σελ. 246.
23. *Στο* ίδιο, σελ. 246-247.
24. *Στο* ίδιο, σελ. 249.
25. *Στο* ίδιο, σελ 250.
26. *Στο* ίδιο, σελ. 254.
27. *Στο* ίδιο, σελ. 250.
28. *Στο* ίδιο, σελ. 251.

ΚΕΦ. 3: ΣΧΕΔΙΑΣΤΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΤΤΙΚΗ.

3.1. Το Χρονικό των Μελετών και Θεσμικές Παρεμβάσεις στην Πρωτεύουσα - Μακροκλίμακα.

Το χρόνο που η Αθήνα έγινε πρωτεύουσα του ελληνικού κράτους το **1833** απέκτησε το πρώτο της **πολεοδομικό σχέδιο των Κλεάνθη και Σάουμπερτ** *(βλ. Σχέδιο 1).* Από τότε και μέχρι το 1940 έγιναν πολλές προσπάθειες πολεοδομικών ρυθμίσεων, όπως μελέτες βελτίωσης του κέντρου, χωροθέτησης δημόσιων κτιρίων, περιφερειακών λεωφόρων, ΓΟΚ, καθορισμός των μεγίστων επιτρεπόμενων υψών των οικοδομών, σχέδια νέων αλσών, κ.λπ.

Μετά τη Μικρασιατική καταστροφή του 1922, η πρωτεύουσα αντιμετώπισε σοβαρό στεγαστικό πρόβλημα λόγω της τεράστιας εισροής των προσφύγων. Προς αντιμετώπιση του προβλήματος εκδόθηκε το ν.δ/γμα 17/7/1923, το οποίο όμως δεν μπόρεσε να ελέγξει τα οξύτατα οικιστικά προβλήματα. Ετσι, οι δήμοι της Αθήνας αναγκάζονται να ενσωματώσουν τα αυθαίρετα σχέδια πόλεων ανάγοντας την αυθαίρετη δόμηση ως τον κύριο τρόπο επέκτασης της πρωτεύουσας με αποτέλεσμα την ανοργάνωτη επέκτασή της. Η στενότητα χώρου, οι τεράστιες στεγαστικές ανάγκες και η πρακτική των αυθαίρετων οδήγησαν σε οικοδομικό οργασμό. Γι αυτούς τους λόγους ασκήθηκαν πιέσεις για την αλλαγή του ΓΟΚ του 1929, ο οποίος επέβαλλε σημαντικές μειώσεις στα επιτρεπόμενα ύψη των κτιρίων. Εκδίδεται, έτσι, το διάταγμα της 14/5/1934»περί ύψους οικοδομών Αθηνών και Περιχώρων». Οι προηγούμενες διαδοχικές παραπομπές του θέματος της αλλαγής των κτιριακών υψών στην Αθήνα μεταξύ του Υπουργείου συντονισμού και των διαφόρων ειδικών επιτροπών μέχρι την έκδοση του νέου διατάγματος, οφείλονταν στις διαρκείς πιέσεις που ασκούσαν τόσο οι ιδιοκτήτες των αστικών οικοπέδων όσο και οι επαγγελματίες που ασχολούνταν με τον οικοδομικό τομέα. Με το νέο διάταγμα η ευρύτερη περιοχή της Αθήνας διαιρέθηκε σε οκτώ τομείς με τις ενδείξεις Α, Β, Γ, Δ, Ε, Ζ, Η και Θ όπου ορίστηκε διαφορετικό καθεστώς υψών. Η διαφοροποίηση στην πολιτική διαμόρφωσης των υψών της Αθήνας ακολούθησε τις χωροθετικές τάσεις μέσα στον πολεοδομικό ιστό που είχαν ήδη αναπτυχθεί για ανοικοδόμηση πολυόροφων κτιρίων και αύξησε τους σντελεστές ύψους στις περιοχές εκείνες όπου είχε εμφανιστεί η μεγαλύτερη ζήτηση για ανοικοδόμηση υψηλών οικοδομών. Με την πολιτική του διατάγματος επήλθε μία μεγάλης κλίμακας "ζωνοποίηση" της πόλης που ουσιαστικά ισοδυναμούσε στην πράξη με μια μορφή άμεσης κρατικής παρέμβασης στον καθορισμό των τιμών του αστικού εδάφους[1]. Το διάταγμα του 1934 αποτέλεσε βασικό σταθμό στην εξέλιξη του πολεοδομικού ιστού στην πρωτεύουσα. Η βαρύτητά του φάνηκε και από το γεγονός ότι η ισχύς του διήρκησε και κατά την περίοδο της δεκαετίας του 1950.

Το **1945** ο διευθυντής των Τεχνικών Υπηρεσιών του Δήμου Αθηναίων **Κ. Μπίρης** προτείνει **Σχέδιο Ανασυγκροτήσεως Πρωτευούσης και Σχέδιο Αναμόρφωσης Αθηνών** *(βλ. Σχέδιο 2)*, αλλά οι θέσεις του αγνοήθηκαν. Αξίζει να αναφερθούμε στην πρόταση Μπίρη γιατί ήταν πρωτότυπη για τα ελληνικά πράγματα: εισάγει για πρώτη φορά την έννοια της χωριστής διοικητικής πρωτεύουσας του κράτους πάνω στα πρότυπα των ΗΠΑ, της Αυστραλίας, κ.λπ. Η πρότασή του είναι απλή: η Αθήνα του 1945 έχει ξεπεράσει προ πολλού τα φυσιολογικά της όρια και δεν μπορεί να λειτουργήσει σωστά, όσες προσπάθειες εξυγίανσης κι αν γίνουν μελλοντικά. Για αυτό χρειάζεται μια γενναία τομή κι αυτή είναι η δημιουργία μιας νέας διοικητικής πρωτεύουσας στο Θριάσιο Πεδίο, κοντά στα Μέγαρα, σε συνδυασμό με μια βιομηχανική πόλη στον Κορινθιακό. Με αυτόν τον τρόπο, σύμφωνα πάντα με τις απόψεις του Κ. Μπίρη, οι εγκαταστάσεις βαριάς βιομηχανίας με το λιμάνι του στρεφόταν προς τις αναμενόμενες για εκμετάλλευση περιοχές με βωξίτη στη νότια πλευρά του Παρνασσού. Τα νέα λιμάνια θα ανακούφιζαν τον Πειραιά και οι νέες χαράξεις αξόνων κυκλοφορίας θα συντόμευαν τη διάρκεια της διαδρομής πάνω στον εθνικό δρόμο βορρά-νότου. Το κυριότερο πλεονέκτημα της νέας πόλης θα ήταν ότι θα συντελούσε στην κατάργηση της αστυφιλίας μια και η παρουσία της διοικητικής μηχανής στην Αθήνα ήταν ένας από τους κυριότερους λόγους που την προκάλεσαν. Η απομάκρυνση του διοικητικού-στρατιωτικού κέντρου θα επέτρεπε επίσης το "συμμάζεμα" της υπόλοιπης πόλης με καταργήσεις συνοικισμών και αναπλάσεις άλλων. Πραγματικά, η πρότασή του είναι ριζοσπαστική, ωστόσο είναι και ουτοπική γιατί επιχειρεί μέσα από συμβατικά μέσα όπως οικονομικές ρυθμίσεις και συνταγματικά μέτρα να οραματιστεί μια σωστά διαρθρωμένη αστική ανάπτυξη στο λεκανοπέδιο[2]. Εξ' ου και η αγνόηση της πρότασής του.

Απόπειρα για σύνταξη σχεδίου γενικής οργάνωσης της περιοχής της Αθήνας γίνεται το **1947** από τον τότε Υφυπουργό Ανοικοδομήσεως **Κ. Δοξιάδη με τίτλο «Προσχέδιο μελλοντικής διαμορφώσεως του Λεκανοπεδίου Αθηνών»** *(βλ. Σχέδιο 3)*. Για τη σύνταξη αυτού του σχεδίου ιδρύθηκε το 1946 το Ταμείο Εφαρμογής Σχεδίου Πρωτευούσης, το οποίο αποδείχτηκε βαρύγδουπη οργάνωση χωρίς κανένα αποτέλεσμα όπως και η προηγούμενη το 1940-1945 με το Γραφείο Χωροταξικών και Πολεοδομικών Μελετών και Ερευνών στο Υπουργείο Δημοσίων Εργων.

Από την άλλη μεριά, στο επίπεδο της πολεοδομικής πρακτικής, η πολεοδομική ανάπτυξη και ρύθμιση στηρίζεται στον ΓΟΚ του 1955 και στους ιδιαίτερα υψηλούς συντελεστές δόμησης που θεσμοθετούνται για ολοένα μεγαλύτερα τμήματα του Λεκανοπεδίου. Οι "εκσυγχρονισμοί" της δεκαετίας '50-'60 καθιερώνουν το ρετιρέ και τα ύψη ξεπερνούν τα 20 μέτρα σε εκτεταμένα τμήματα της πόλης. Γενικά, από τα πρώτα βήματα της περιόδου της ανοικοδόμησης προκύπτουν σοβαρά προβλήματα και αντιθέσεις που οδηγούν στην καταστροφή του Νεοκλασσικού Πολεοδομικού ιστού στο κέντρο της Αθήνας και στην επιβολή της πολυκατοικίας.

Από το 1960 και μετά οι προβληματισμοί και οι κριτικές του τρόπου ανάπτυξης του Λεκανοπεδίου εντείνονται από κάθε πλευρά. Σε αυτή τη δεκαετία δύο πρωταγωνιστές ξεχωρίζουν: το ΥΔΕ με επικεφαλής τον πολεοδόμο Π. Βασιλειάδη και το Γραφείο Δοξιάδη.

Η άποψη που επικρατεί είναι ότι τα προβλήματα θα λυθούν με τις οδηγίες των ξένων. Ετσι, αναθέτεται το **1963 η κυκλοφοριακή μελέτη της Αθήνας στο γραφείο Wilbur Smith and Associates** *(βλ. Σχέδιο 4)*, σύμφωνα με την οποία υποστηρίζεται η ελεύθερη χρήση Ι.Χ. όταν υπάρχει ανάγκη άμεσης ενίσχυσης των δημόσιων μέσων μεταφοράς και συγκοινωνίας. Οι προτάσεις της κυκλοφοριακής αυτής μελέτης θα ενσωματωθούν στην **πρόταση "πόλεις εντός πόλεων" του Π. Βασιλειάδη το 1966**(έτος ολοκλήρωσης της διαδικασίας του ΡΣΑ που είχε αρχίσει μέσα στα πλαίσια της Εθνικής Χωροταξικής Πολιτικής το 1962 με την εντολή του τότε Πρωθυπουργού Κ. Καραμανλή, *(βλ. Σχέδιο 5)*, την οποία υποστηρίζει στο **Ε΄ Πανελλήνιο Συνέδριο Αρχιτεκτόνων** με τίτλο «Τα Προβλήματα της Μείζονος Περιοχής Αθηνών». Η πρόταση του *(βλ. Σχέδιο 6)* βασίζεται στη χρονικά προηγούμενη φάση της μελέτης που έκανε το 1954 για το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθηνών.

Σύμφωνα με τον Π. Βασιλειάδη, σκοπός του είναι η δημιουργία ισόρροπου περιβάλλοντος μέσα στην πόλη. Προς επίτευξη αυτού του σκοπού, προτείνει να οργανωθεί ο χώρος σε "μονάδες οικήσεως" , να ελεχθεί η πυκνότητα κατοικίας, να καθοριστούν ζώνες χρήσεων και να εξασφαλιστεί η άνετη διακίνηση κατοίκων και προϊόντων. Σημαντική είναι για το περιεχόμενο της πρότασης η οργάνωση της Αθήνας σε τομείς-συνοικίες-γειτονιές, που "δεν αποσκοπεί εις την ψυχολογικήν ή φυσικήν διαίρεσιν της πόλεως, αλλά εις την καλυτέραν οργάνωσιν αυτής". Η διάρθρωση αυτή θα έδινε, κατά τον Βασιλειάδη, συνεκτικότητα και ισομέρεια στην πόλη με τρόπο που να δημιουργούνται πόλεις μέσα στην μείζονα πόλη. Η πρόταση βασίζεται πάνω σε μια πρόβλεψη για πληθυσμό 3.800.000 κατοίκων για το έτος 2.000, από τους οποίους 200.000 μένουν έξω από το λεκανοπέδιο. Ο πληθυσμός κατανέμεται σε τρεις περιοχές: κέντρο, μικτή εμπορίου-κατοικίας, αμιγής κατοικία. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στον καθορισμό ζωνών χρήσης γης, όπου διακρίνονται κέντρα όπως Διοικητικό, Εμπορικό-Επιχειρησιακό, Πνευματικό, Αθλητικό, κ.τ.λ. άλλοτε σε συνάρτηση με υπάρχουσες ζώνες και άλλοτε σε ακόμα ελεύθερες περιοχές όπως το Τατόι (ιππόδρομος), ο Σταυρός (αθλητικό κέντρο) και ο Πύργος Βασιλίσσης (περίθαλψη).

Εκφραση του σκοπού για ισόρροπο περιβάλλον αποτελεί το ίδιο το ρυθμιστικό που παρουσιάζει, στο οποίο χωροθετούνται επτά τομείς κατοικίας, οι οποίοι υποδιαιρούντια σε 18 συνοικίες με τα αντίστοιχα κέντρα τους. Η διάρθρωση αυτή εξυπηρετείται από ένα δίκτυο με πέντε ελεύθερες-ταχείες λεωφόρους και ένα πλέγμα από κύριες-δευτερεύουσες αρτηρίες (π.χ. η Συγγρού-Κηφισσίας, η Πατησίων, κ.τ.λ.) που αντικαθιστούν το ακτινωτό σύστημα της Αθήνας. Τέλος, η χωροθέτηση της βιομηχανίας δημιουργεί δύο μεγάλες συγκεντρώσεις στο Θριάσιο Πεδίο και μια τρίτη στο Μενίδι. Το παραπάνω ΡΣΑ εξακολουθεί να επεξεργάζεται ο Π. Βασιλειάδης στο ΥΔΕ που το 1969 εγκρίνεται από τη χούντα, αλλά δεν υλοποιείται.

Η κριτική[3] στην πρόταση του Π. Βασιλειάδη συνοψίζεται στο ότι οι αρχές του που αναφέρονται σε ψυχολογικά, κοινωνιολογικά και λειτουργικά κριτήρια είναι το λιγότερο που θα μπορούσε κανείς να πει ασαφείς και στο ότι δεν φαίνεται πουθενά πως από τις τόσο ασαφείς αρχές φτάνει στην ιεράρχηση των περιοχών κατοικίας σε συνοικίες των 250-300.000 κατοίκων που κι αυτές υποδιαιρούνται σε γειτονιές των 50.000 κατοίκων. Ουσιαστικά, διαπιστώνεται πως δεν υπάρχουν αρχές, αλλά μόνο μια προβολή των τότε τάσεων στο μέλλον.

Στο Ε΄ Πανελλήνιο Συνέδριο Αρχιτεκτόνων σημαντική είναι και η πρόταση - του Γραφείου Δοξιάδη, ο οποίος αποτελεί τον δεύτερο πρωταγωνιστή αυτής της περιόδου. Οι θεωρητικές βάσεις του **Κ. Δοξιάδη** αφορούν στις **έννοιες της "δυνάπολης" και της "οικουμενόπολης"** *(βλ. Σχέδιο 7).* Εφαρμογή της δυνάπολης στην Αθήνα είναι η μετάθεση του καινούργιου κέντρου της πόλης στο αεροδρόμιο του Τατοϊου. Παράλληλα, προωθούσε μια σειρά από κύρια σημεία: τη χάραξη των περιφερειακών αρτηριών γύρω από τα βουνά του Λεκανοπεδίου ώστε να εμποδιστεί η ανεξέλεγκτη ανάπτυξη στις περιοχές με μεγάλες κλίσεις, τη δημιουργία πνευμόνων πρασίνου στην οικιστική περιοχή που είχε υποδιαιρεθεί σε ένα ιεραρχικό δίκτυο κοινοτήτων, την πρόβλεψη δύο μεγάλων αξόνων καθέτων μεταξύ τους για την αποσυμφόρηση της κυκλοφορίας, τη μεταφορά του κεντρικού λιμένα στον κόλπο της Ελευσίνας και τη δημιουργία λαϊκής στέγης σε αδέσμευτες ακόμα περιοχές έξω από την Αθήνα. Ολα αυτά με την προϋπόθεση ότι ο πληθυσμός θα φτάσει τα 7 εκ. κατοίκους το 2.000 και ότι θα υπάρξουν τέσσερα προγράμματα, ένα για κάθε δεκαετία ως το έτος-στόχο.

Η εφαρμογή της οικουμενόπολης είναι το σχέδιο της "Οικουμενόπολης Αττικής 2060 μ.Χ.", όπου η Αθήνα αντιμετωπίζεται ως το κέντρο ενός συστήματος που αγκαλιάζει την Κόρινθο ως και το Βοιωτικό κάμπο και τη Χαλκίδα. Σε όλη αυτή την έκταση απλώνεται ένα οικιστικό πλέγμα με πληθυσμό περίπου 14 εκ. κατοίκους.

Η κριτική[4] στα σχέδια του Κ. Δοξιάδη εντοπίζεται στη θεωρητική βάση των υπολογισμών του, σύμφωνα με την οποία οι γραμμικές προβολές στο μέλλον καταλήγουν σε τρομακτικές αυξήσεις του πληθυσμού. Η απλουστευτική πεποίθηση για ένα μελλοντικό εποικισμό της γης με συνεχή πολεοδομικά πλέγματα παραβλέπει τις προϋποθέσεις που θαμ επιτρέψουν κάτι τέτοιο σε παγκόσμια κλίμακα και αγνοεί τις ανατροπές που ενέχονται σε κάτι τέτοιο σε σχέση με την οικονομική ανάπτυξη, τα πολιτικά-κοινωνικά συστήματα, κ.τ.λ. Τέτοια τεχνοκρατική αφέλεια διακρίνει την κάθε πρόταση που πήγασε από το Γραφείο Δοξιάδη, όπως το Χωροταξικό Σχέδιο και Πρόγραμμα Περιοχής Πρωτευούσης που υποβλήθηκε το 1976 από το ίδιο Γραφείο.

Ενδιαφέρουσα **εισήγηση-πρόταση** στα πλαίσια του ίδιου Συνεδρίου και που στηρίζεται σε άλλη βάση αποτελεί αυτή **της Εταιρείας Μελετών Οικονομικής Ανάπτυξης** *(βλ. Σχέδιο 8).* Η ΕΜΟΚΑ στηρίζει την πρότασή της στην αποκέντρωση των κεντρικών λειτουργιών: « Βλέπουμε τη λύση στη δημιουργία διαμερισμάτων σύμφωνα με τη γενική αρχή μας "αποκέντρωση - συγκέντρωση". Αποκέντρωση του κέντρου της πόλης που θα ξελαφρώσει αποφασιστικά και θα μπορέσει να αντιμετωπίσει σταδιακή ανάπλαση. Και συγκέντρωση ταυτόχρονα των λειτουργιών σε κλίμακα ομάδος συνοικιών. Ποσοτική συγκέντρωση που φέρνει μαζί της και την ποιοτική». Η έμφαση αυτή τη φορά μπαίνει επίμονα στην κοινωνική πλευρά που ταυτίζεται με το περιεχόμενο[5].

Το πόρισμα του Ε΄ Πανελλήνιου Συνεδρίου Αρχιτεκτόνων αποτελεί ντοκουμέντο που καταμερίζει τις ευθύνες με σαφήνεια. Ομως, η επιβολή της δικτατορίας της 21ης Απριλίου θα καταστρέψει κάθε πρόταση ρύθμισης του χώρου.

Ετσι, το 1969 εγκρίνεται το ΡΣΑ από το ΥΔΕ υπό τον Π. Βασιλειάδη για να αγνοηθεί, όπως ήδη αναφέρθηκε. Ταυτόχρονα, το Υπουργείο

Συντονισμού το 1972 αναθέτει στο Γραφείο Δοξιάδη το Εθνικό Χωροταξικό Σχέδιο, το «Χωροταξικό Σχέδιο και Πρόγραμμα Πρωτευούσης» και δια του ΚΕΠΕ ολοκλήρωνε το «Πρότυπο Σχέδιο Μακροχρονίου Αναπτύξεως 1972-1987». Ακόμη, το ίδιο έτος ο Π. Βασιλειάδης ως επικεφαλής του ΥΔΕ αναθέτει σε ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς 16 μελέτες για την Πρωτεύουσα Συγχρόνως, ανατέθηκε **νέα κυκλοφοριακή** μελέτη για τα μαζικά μέσα μεταφοράς το **1973 στον W. Smith.**

Οι κύριες επιλογές του **Χωροταξικού Σχεδίου και Προγράμματος Περιοχής Πρωτευούσης(1972-1976, Δοξιάδης)** συνοψίζονται σε πέντε βασικά σημεία[6]:

1) Πραγματοποιείται μια ισχυρή αποκέντρωση της βιομηχανίας και ανακατανομή στην υπόλοιπη χώρα.
2) Η εξέλιξη της Αθήνας στηρίζεται όλο και περισσότερο στον τριτογενή τομέα που αποκτά εντυπωσιακή βαρύτητα στο σύνολο της απασχόλησης του λεκανοπεδίου.
3) Το μεγαλύτερο τμήμα της βιομηχανίας μεταφέρεται έξω από τα όρια του Λεκανοπεδίου, στο Θριάσιο Πεδίο και στα Μεσόγεια.
4) Αντίστοιχα χωροθετούνται κατοικίες για 1.100.000 άτομα γύρω από τις βιομηχανίες έξω από τα Λεκανοπέδιο με αποτέλεσμα την έντονη εξάπλωση της περιφέρειας.
5) Τέλος, ο Δοξιάδης επιμένει στην οργάνωση των επιτελικών υπηρεσιών στην πρωτεύουσα, επιμένει στην ίδρυση Διοικητικού Κέντρου στο Τατόι και προτείνει τα αντίστοιχα βασικά έργα υποδομής.

Τα παραπάνω σημεία συμπληρώνονται με μια εκτεταμένη σειρά δευτερευόντων μέτρων που αφορούν στη σχηματική χωροθέτηση, των λειτουργιών με βάση «ιδανικά πρότυπα». Η νέα εικόνα που προκύπτει εμφανίζει ένα Λεκανοπέδιο που έχει εξυγιανθεί από την βιομηχανική απασχόληση, ένα Λεκανοπέδιο που έχει εξειδικευτεί στον τριτογενή τομέα, ενώ η περιφέρεια της πρωτεύουσας, βασικά το Θριάσιο Πεδίο και τα Μεσόγεια συγκεντρώνουν τη βιομηχανία και το βιομηχανικό προλεταριάτο. Διαμορφώνεαι έτσι μια ταξική δομή στο χώρο.

Στη σφαίρα της εφαρμογής κατά την περίοδο της δικτατορίας, τίποτα από τα παραπάνω δεν υλοποιείται, αλλά και νόμοι που τότε νομοθετούνται (ΝΔ 1003/71, ΝΔ 1262/72) και που θα μπορούσαν να έδιναν λύσεις στα προβλήματα της μητροπολιτκής περιοχής δεν χρησιμοποιήθηκαν. Αντ' αυτών, εφαρμόζονται λύσεις αντίθετες και καταστρεπτικές (ΑΝ 395/68, ΑΝ 625/68, ΑΝ 410/68, ΓΟΚ 1973) με στόχο την τόνωση της οικοδομικής δραστηριότητας, με αποτέλεσμα τη συσσώρευση των χωροταξικών και πολεοδομικών προβλημάτων της πρωτεύουσας.

Με την επάνοδο της δημοκρατίας, μετά το 1974 τίθεται με ιδιαίτερη έμφαση η ανάγκη μιας διαφορετικής παρέμβασης στον αστικό χώρο της Αττικής.

Παράλληλα με την ολοκλήρωση του Χωροταξικού Σχεδίου και Προγράμματος Πρωτευούσης του Δοξιάδη το 1976, ο **Π. Βασιλειάδης** θα συνθέσει τα συμπεράσματα από τις 16 μελέτες του 1972 και το 1975 θα προκύψει το **Προσχέδιο Ρύθμισης του Λεκανοπεδίου Αθηνών (ΡΣΑ '75).** Ομως με τον θάνατο των Δοξιάδη και Βασιλειάδη παγώνει κάθε διαδικασία. Η μη προώθηση του ΡΣΑ σε επίπεδο επίσημης κυβερνητικής αποδοχής προκάλεσε έντονες συζητήσεις και λόγω και του κλίματος της εποχής

προέκυψαν σημαντικές νομοθετικές ρυθμίσεις (δημιουργία ΔΕΠΟΣ, Ν. 651/77, Ν.360/78, μείωση των συντελεστών δόμησης με πολλά προεδρικά διατάγματα το 1978, κ.α.).

Το ΡΣΑ '75 όριζε[7] ως αντικείμενο των προβλέψεων και καθορισμών του τρεις αλληλένδετους παράγοντες: α) τη χρήση γης, την οποία μεθοδεύει το σχέδιο με τη δημιουργία ζωνών διαφόρων χρήσεων, β) την πυκνότητα οικίσεως σε αυτές τις ζώνες χρήσης γης και γ) την κυκλοφορία ως συνάρτηση των δύο πρώτων παραγόντων. Σκοπός του ήταν "η σύμμετρος, συντονισμένη και εύρυθμος εξέλιξις όλων των λειτουργιών της πόλεως και των δραστηριοτήτων των κατοίκων..." και για την επίτευξη αυτού του σκοπού καθορίστηκαν στόχοι πάνω στους οποίους θα εδραιώνονταν τα ρυθμιστικά μέτρα, τα οποία θα απεικονίζονταν στο ρυθμιστικό σχέδιο. Οι στόχοι αυτοί απαριθμούνται 15 στο σύνολό τους, από τους οποίους οι σημαντικοί είναι δύο:

α) Η πολυκεντρικότητα, δηλαδή την ανάπτυξη αυτοτελών οικιστικών μονάδων μέσα στα πλαίσια της μητροπολιτικής περιοχής, τη δημιουργία μιας πολυκεντρικής δομής της μητροπολιτικής περιοχής που αποβλέπει στη βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας του συνόλου προσφέροντας περισσότερες εξυπηρετήσεις στο τοπικό επίπεδο και συνδέεται άμεσα με την αποκέντρωση τόσο μέσα στα όρια της ίδιας της μητροπολιτικής περιοχής όσο και έξω από αυτά με τη διασπορά λειτουργιών και δραστηριοτήτων σε άλλα αστικά κέντρα.

β) Η ανάπλαση - ανάπτυξη, δηλαδή την κατά προτεραιότητα εφαρμογή μιας πολιτικής εξυγίανσης των συνθηκών ζωής σε υφιστάμενες περιοχές του οικιστικού ιστού έναντι μιας πολιτικής εγκατάλειψης παλιών περιοχών και της δημιουργίας των λεγόμενων νέων πόλεων.

Η Διεύθυνση Ρυθμιστικών Σχεδίων της Υπηρεσίας Οικισμού του **ΥΔΕ το 1977** προσδιόρισε τις νέες κατευθύνσεις που έπρεπε να ακολουθήσει η ανάπτυξη του λεκανοπεδίου και η νέα πολιτική περιλαμβάνεται στη μελέτη με τον τίτλο **«Πολιτική Ρύθμισης Χωροταξικών Μεγεθών Αττικής - Πρόταση» (Πολιτική '77).**

Η Πολιτική '77 θεωρήθηκε[8] ως ένα ενδιάμεσο εργαλείο μεταξύ της τότε ανυπαρξίας Ρυθμιστικού Σχεδίου και της μελλοντικής δημιουργίας της προϋπόθεσης για τη σύνταξη ενός οριστικού και νομιμοποιημένου Εθνικού Χωροταξικού Σχεδίου. Αν και η Πολιτική '77 δεν ήταν εφικτή, ωστόσο η πρόθεσή του ήταν ορθή γιατί προσέγγιζε το πρόβλημα με έναν διαφορετικό τρόπο. Διαφαινόταν μια νέα αντίληψη για το σχεδιασμό που έθετε ως προϋπόθεση την ανάλυση, γνώση και συνεκτίμηση των ιδιομορφιών του πολεοδομικού ιστού της Αθήνας, σε κάθε προσπάθεια σχεδιασμού. Κύρια θεωρητική αντίληψη ήταν ότι η αντιμετώπιση των προβλημάτων μιας μητροπολιτικής περιοχής και μάλιστα με την ιδιάζουσα υφή των προβλημάτων που παρουσιάζει η Αθήνα μπορεί να γίνει από την άποψη της σχεδιαστικής μεθοδολογίας σε τέσσερα επίπεδα: α) στο εθνικό χωροταξικό επίπεδο, β) στο επίπεδο ενός μακροπρόθεσμου γενικού στρατηγικού σχεδίου ανάπτυξης της μητροπολιτικής περιοχής όπου συγκεκριμενοποιούνται και εξειδικεύονται οι στόχοι του εθνικού χωροταξικού σχεδίου, γ) στο επίπεδο του ρυθμιστικού σχεδίου με περιεχόμενο την βραχυ- έως μεσοπρόθεσμη πρόβλεψη των αναγκών και την ανάλογη κατανομή των χρήσεων γης και δ) στο επίπεδο των πολεοδομικών(ρυμοτομικών) σχεδίων που πραγματοποιούν τις προβλέψεις του ρυθμιστικού σχεδίου.

Κυρίαρχο ρόλο αποκτούσε η ανάπλαση του Λεκανοπεδίου και προχωρούσε σε έναν ενδεικτικό χωροταξικό προγραμματισμό και σχεδιασμό των αναγκαίων επιφανειών ανά κατηγορία λειτουργιών δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στο πράσινο, στα δάση, στον αθλητισμό, στην εκπαίδευση, την περίθαλψη και την κοινωνική πρόνοια.

Σύμφωνα με αυτές τις θεωρητικές βάσεις, το ΡΣΑ '75 δεν έχει τη μορφή ενός κλασσικού ρυθμιστικού σχεδίου, αλλά αποτελεί ένα μίγμα μακροχρόνιου αναπτυξιακού σχεδίου και ρυθμιστικού σχεδίου, αφού σχεδιαστικές ρυθμίσεις και οριοθετήσεις του τύπου όπως "ζώνη ελέγχου" που περιλαμβάνει αφορούν άλλο αντικείμενο και άλλο χωρικό επίπεδο.

Το ΡΣΑ '75 και η Πολιτική '77 συγγενεύουν σε σχέση με το περιεχόμενο γενικά αλλά και με τα χρησιμοποιούμενα στοιχεία ειδικότερα, εκτός ίσως από δύο σημεία: α) στις προτάσεις για την κυκλοφορία, όπου το ΡΣΑ '75 περιέχει την μελέτη του Smith, ενώ η Πολιτική '77 ξεκινώντας από ένα γενικό επίπεδο, ξαφνικά στο τέλος παρουσιάζει κάποιες ενδεικτικές προτάσεις για τα έργα που πρέπει να εξεταστούν. β) στις προβλέψεις της πληθυσμιακής ανάπτυξης, σύμφωνα με τις οποίες κατά το ΡΣΑ '75 ο πληθυσμός της περιοχής το 2000 θα ανέρχεται στα 4,2 εκατ. κατοίκους, ενώ κατά την Πολιτική '77 τα 3,5 εκατ. κατοίκους.

Από τα παραπάνω για άλλη μια φορά δεν εφαρμόστηκε τίποτε, ενώ η τύχη της Πολιτικής '77 ήταν να καταργηθεί το Νοέμβρη του '78.

Η Πολιτική 77, το ΡΣΑ του Βασιλειάδη το '75, το Χωροταξικό Σχέδιο και Πρόγραμμα Δοξιάδη του 1976, οι κυκλοφοριακές μελέτες του Smith και οι προτάσεις των ΤΕΕ, ΕΚΚΕ, ΚΕΠΕ, ΥΔΕ και άλλων συζητήθηκαν τον Οκτώμβριο του 1978 και κατέληξαν όλοι οι φορείς στην διατύπωση του ΡΣΑ από το ΥΔΕ υπό τον Στ. Μάνο το **1979,** το οποίο διατυπώθηκε ως πρόταση **«Πρωτεύουσα 2000»** *(βλ. Σχέδιο 9),* επικυρωμένη με απόφαση του ΕΣΧΠ. Η πρόταση συνοδεύτηκε από το κείμενο κοινής αποδοχής των 18 σημείων[9] μεταξύ Κυβέρνησης-ΤΕΕ-Δήμου Αθηναίων και άλλων φορέων. Από πλευράς σχεδιασμού κατέληξαν σε ένα **Δομικό Σχέδιο το 1980**, σύμφωνα με το οποίο το Λεκανοπέδιο χωρίστηκε σε 7 και η υπόλοιπη Αττική σε 2 διαμερίσματα(**«τα 9 διαμερίσματα»,** *βλ. Σχέδιο 10*).

Η βασική ιδέα της «Πρωτεύουσας 2000» στηρίζεται στη δημιουργία 9 οικιστικών μονάδων 500.000 κατ. με αντίστοιχα κέντρα υπηρεσιών και την εσωτερική διασύνδεσή τους με ένα σύστημα βασικά οδικών αρτηριών μορφής πλέγματος από το οποίο όμως τη μέγιστη βαρύτητα αποκτούν η Λεωφ. Σταυρού-Ελευσίνας και δύο κυκλοφοριακά διαδρόμου κατεύθυνσης Β-Ν(οι λεωφόροι Κηφισσού και Πεντέλης). Κάθε οικιστική μονάδα οργανώνεται σε 7 τομείς των 70.000 κατ. περίπου και κάθε τομέας σε 7 γειτονιές των 10.000 κατ. Πάνω σε αυτή την κεντρική ιδέα προβλέπονται οι περιοχές, οι επεκτάσεις των οικιστικών μονάδων, οι περιοχές βιομηχανικών και λιμενικών εγκαταστάσεων και το νέο αεροδρόμιο στα Σπάτα. Τέλος, περιγράφονται ο χαρακτήρας και τα κριτήρια για την ανάπτυξη των επιμέρους λειτουργιών όπως κατοικία, κέντρα, κοινωνικές εξυπηρετήσεις, βιομηχανία, εμπόριο, αναψυχή, δεύτερη κατοικία και κυκλοφορία.

Η «Πρωτεύουσα 2000» με τα «Εννέα Διαμερίσματα» δέχονται ότι ως βασική προϋπόθεση για μια ουσιαστική ρυθμιστική επέμβαση στην Αθήνα είναι μια πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης με βάση ένα μακρόπνοο πρόγραμμα οικιστικής αποκέντρωσης και ανάπτυξης. Μια τέτοια πολιτική θα

πρέπει να επιτρέπει τον "χωροταξικό ανταγωνισμό" ώστε να περιοριστεί η παραπέρα πληθυσμιακή αύξηση της Πρωτεύουσας για το 2000 στα 4,3 εκ. κατοίκους. Οι βασικοί στόχοι για τη μελλοντική εξέλιξη της Πρωτεύουσας είναι:

α) γενικοί:
- καλυτέρευση των συνθηκών ζωής των κατοίκων
- αύξηση της παραγωγικότητάς τους

β) ειδικοί:
- δημιουργία πολυκεντρικής δομής
- προστασία φυσικού και οικολογικού περιβάλλοντος
- διευθέτηση κυκλοφοριακού συστήματος σε συνδυασμό με την ανακατανομή λειτουργιών, τη μείωση ανάγκης και χρόνου μετακινήσεων καθώς και κατανάλωσης ενέργειας.

Οι παραπάνω στόχοι επισημαίνεται ότι δεν θα πρέπει να θίξουν τις αρχές της ελεύθερης οικονομίας και ότι θα πρέπει να επιτευχθούν μέσα σε ρεαλιστικά πλαίσια για τους διαθέσιμους πόρους.

Ως μέσα για την οργάνωση του χώρου επιλέγονται τα έμμεσα και άμεσα κίνητρα χωρίς συγκεκριμένες προτάσεις για το είδος των κινήτρων και τις επιδιώξεις μιας τέτοιας πολιτικής. Ως μέσα επίσης μπορεί να θεωρηθεί η χρησιμοποίηση κατά την εφαρμογή των "προγραμμάτων δράσεων και πολιτικής" τεσσάρων νόμων.

Η κριτική[10] στα παραπάνω εντοπίζεται κυρίως στους γενικούς και ειδικούς στόχους. Ο στόχος της καλυτέρευσης των συνθηκών ζωής είναι τόσο γενικός που αγνοεί την διαπιστευμένη ανάγκη εξειδίκευσης και ιεράρχησης των προς "καλυτέρευση συνθηκών ζωής" που θα έκανε έτσι δυνατή την ένταξη της κατοικίας, της πολιτικής γης, της κοινωνικής-πνευματικής-πολιτιστικής ζωής ως βασικών στόχων που λείπουν. Ο στόχος της αύξησης της παραγωγικότητας είναι ασαφής: πως εκφράζεται η παραγωγικότητα μιας πόλης; σε σχέση με ποιούς παράγοντες; Οι ειδικοί στόχοι, επίσης, είναι ασαφείς και διακατέχονται από μια "τεχνοκρατική" αντίληψη για τη ρύθμιση του χώρου που τους συρρικνώνει και παραλείπει άλλους βασικούς στόχους όπως η κατοικία, η εκπαίδευση, η κοινωνική οργάνωση, κ.λπ. Η υπόμνηση για τους ελεύθερους πόρους[11] σημαίνει ότι δεν είναι δυνατόν να γίνουν όσα προτείνονται ή ότι για να γίνουν πρέπει να βρεθούν οι απαραίτητοι πόροι. Το πως όμως θα βρεθούν οι πόροι, τα μέσα χρηματοδότησης των έργων δεν αναφέρεται τίποτα. Το ίδιο ισχύει και για τις φάσεις εφαρμογής του προγράμματος, τις θεσμικές και διοικητικές-οργανωτικές δυσκολίες, τους φορείς διαχείρισης και εκτέλεσης των προγραμμάτων. Δηλαδή ζητήματα ουσίας που εμπίπτουν στη σφαίρα της εφαρμογής ενός ρυθμιστικού σχεδίου δεν αναφέρεται τίποτα κι αυτό είναι το πλέον αρνητικό σημείο. Αλλο σημείο κριτικής[12] είναι ως προς την προτεινόμενη οργάνωση του χώρου, στην οποία δεν διαφαίνεται πουθενά η αντιστοιχία της με τους στόχους και δεν εξετάζεται η σύνδεση (ή και η εφικτότητα ακόμη) της δομής της πόλης και της προτεινόμενης χωροθέτησης των λειτουργιών, έτσι ώστε να υπάρχουν βασικές αδυναμίες για κάθε λειτουργικό τομέα. Αλλά, αυτό που είναι σημαντικό είναι η ιδιαίτερη έμφαση που δίνεται στις αρχές της ελεύθερης οικονομίας προκειμένου να εφαρμοστούν οι προτάσεις. Η καθοριστική παραδοχή της ελεύθερης οικονομίας σημαίνει ότι[13]:

- οι συνθήκες ζωής θα καλυτερέψουν, αλλά δεν θα είναι ίδιες για όλους.
- θα αυξηθεί η παραγωγικότητα όλων, αλλά η ωφέλεια δεν θα είναι ίση για όλους.
- η ανακατανομή τουπληθυσμού θα γίνει, αλλά στα πλαίσια των δυνατοτήτων του καθενός.
- η ανακατανομή των λειτουργιών θα γίνει, αλλά στα "ρεαλιστικά πλαίσια των διαθέσιμων πόρων".
- το οικολογικό και φυσικό περιβάλλον θα προστατευθεί χωρίς, όμως, να θιγούν οι αρχές της ελεύθερης οικονομίας.
- οι κυκλοφοριακές διευθετήσεις θα γίνουν, για να παράγει η πόλη καλύτερα, αλλά κάποιοι θα ωφεληθούν περισσότερο.

Φαίνεται, λοιπόν, από τα παραπάνω και η εφικτότητα ικανοποίησης στόχων του Ρυθμιστικού «Πρωτεύουσα 2000». Ωστόσο, υπήρξαν προσπάθειες εφαρμογής:

i) το θέμα επεκτάσεων των σχεδίων οδήγησε στο χωρισμό της Αττικής, σε ότι αφορά τη δόμηση, σε τρεις περιοχές: την ήδη εντός σχδίου περιοχή, την περιοχή στην οποία θα αποκλειόταν η αστική επέκταση ως το 2000 και τις υπόλοιπες περιοχές υποψήφιες για οικιστική ανάπτυξη

ii) η εξασφάλιση των αξόνων κυκλοφορίας ικανοποιήθηκε με την πραγματοπίηση ορισμένων μεγάλων έργων (π.χ. ανισόπεδοι κόμβοι, λεωφόρος Κατεχάκη-Αλίμου), και

iii) η ανάθεση μελετών για κάθε διαμέρισμα σύμφωνα με τη μεθοδολογία της ανανεωμένης αντίληψης για το σχεδιασμό. Τα αποτελέσματα υπήρξαν απογοητευτικά, καθώς η διαδικασία των μελετών των διαμερισμάτων εκφυλίστηκε σε μια τυπικότητα που έληξε με την παράδοση των μελετών, ενώ εγκαταλείφθηκαν και τα άλλα προγράμματα που είχε προβλέψει το σχέδιο-πλαίσιο «Πρωτεύουσα 2000», κι όλα αυτά μπροστά στον ερχομό των εκλογών του 1981.

Το έτος 1979 υπήρξε ίσως το σημαντικότερο έτος ψήφισης μιας σειράς σημαντικών θεσμικών μέτρων. Επίσης, εκπονήθηκαν κατά την περίοδο 1978-1980 τα «σχέδια άμεσης εφαρμογής» που αφορούσαν ρυθμίσεις για τη βελτίωση του περιβάλλοντος σε πυκνοχτισμένες περιοχές της Αθήνας: πολεοδομήσεις, παιδότοποι, προστασία παραδοσιακών πολεοδομικών συνόλων όπως η Πλάκα, διαμορφώσεις ολόκληρων χώρων όπως το κέντρο αναψυχής στον περίβολο του Ριζαρίου, κ.α. Οι ενέργειες αυτές είχαν μια ιδιαίτερη σημασία γιατί λειτούργησαν ως υποδείγματα μιας στάσης της πολιτείας διαφορετικής από αυτήν που επικρατούσε στο παρελθόν, αλλά και γιατί αποτελούσανν ένα ενιαίο σύνολο, μια απόπειρα για τη δημιουργία ενός συνολικού πλαισίου.

Σ' αυτό το σημείο, είναι ενδιαφέρον η επισήμανση κάποιων "σταθερών" που διατηρήθηκαν σε όλο το διάστημα 1960-1980 στις προτάσεις που γίνονταν από τον δημόσιο-κρατικό τομέα. Αυτές οι σταθερές είναι[14]:

- Η εμμονή στην πολυκεντρική διάρθρωση της Αθήνας, πρ' όλο που κάθε φορά το περιεχόμενο των επιμέρους κέντρων άλλαζε έως το σημείο να υποβιβάζεται ο ρόλος του κυρίως κέντρου.
- Η ανάγκη της υποδιαίρεσης του Λεκανοπεδίου σε κάποιας μορφής ενότητες,μεγαλύτερες πάντα από τα συνηθισμένα όρια δήμων-κοινοτήτων.

Τομείς ή ζώνες ή διαμερίσματα αργότερα, όλα αυτά εκφράζουν τις απαιτήσεις μιας νέας ιεράρχησης περιοχών στο Λεκανοπέδιο μπροστά σε έναν προβλεπόμενο πληθυσμό γύρω στα 4 εκ. Τομείς και κέντρα είναι έννοιες αλληλένδετες. Παραμένει βέβαια το πρόβλημα καθορισμού ορίων για αυτές τις ζώνες. Η αμηχανία υπάρχει και στη δημιουργία γειτονιών μέσα στον υπάρχοντα ιστό της πόλης.

- Η οργάνωση της βιομηχανίας σε ζώνες στην περιφέρεια της Αθήνας, ενώ το πρόβλημα της ατμοσφαιρικής ρύπανσης μόλις το 1979 με την τελευταία πρόταση άρχισε να συζητείται (εξαίρεση αποτελεί ο Κ. Δοξιάδης που είχε κρούσει τον κώδωνα κινδύνου από το 1966 στο Ε΄ Πανελλήνιο Συνέδριο Αρχιτεκτόνων).

- Η ενασχόληση με δευτερεύοντα θέματα, λεπτομερειακά και σε καμμία περίπτωση καθοριστικά, όπως οι επιλογές για χωροθέτηση διαφόρων ζωνών χρήσεων ή εξειδικευμένων κέντρων με σκοπό την άρθρωση συγκρούσεων διαφόρων χωροθετήσεων και τελικά να οδηγούνται σε συγκεκριμένες επιλογές χωροθετήσεων αντί το σχέδιο να κρατηθεί σε ένα υποχρεωτικό επίπεδο γενικότητας, δημιουργώντας έτσι ατέλειωτες διελκυνστίδες ανάμεσα σε συγκρουόμενες απόψεις.

- Η έλλειψη οικονομικών στοιχείων για την υλοποίηση των σχεδίων.

Οπως ήδη αναφέρθηκε, οι παραπάνω εκσυγχρονιστικές προσπάθειες που ξεκίνησαν το 1979 σταμάτησαν λόγω εκλογών. Με τη νέα πολιτική εξουσία στο προσκήνιο, ξεκίνησε από το **ΥΧΟΠ** σε συνεργασία με τη Νομαρχία Αττικής το **1982** οι διαδικασίες εκπόνησης του ΡΣΑ και τέθηκαν κάποιοι **στόχοι, κυρίως οικονομικοί και κοινωνικοί, για την ανασυγκρότηση της Αθήνας**[15]:

1) Ποιοτική αναβάθμιση της ζωής:
   - βελτίωση του περιβάλλοντος
   - καταπολέμηση ατμοσφαιρικής ρύπανσης
   - ποιοτική βελτίωση του άμεσου περιβάλλοντος ζωής και δουλειάς
   - αυστηρός έλεγχος χρήσης γης

2) Αποκατάσταση κοινωνικής λειτουργικότητας της πόλης, κοινωνική και πολεοδομική ανασυγκρότηση της γειτονιάς, εξοπλισμός κάθε περιοχής με κοινωνικές εξυπηρετήσεις.

3) Αναβάθμιση οικολογική:
   - αναβαθμίσεις τοπίου
   - φύτευση μεγάλης κλίμακας
   - ζώνες προστασίας χλωρίδας
   - απορρύπανση νερών και θαλασσών

4) Βελτίωση του χτισμένου οικοδομικού τετραγώνου που σημαίνει ποιοτική παρέμβαση στην πολυκατοικία με κίνητρα και στον ακάλυπτο χώρο του οικοδομικού τετραγώνου.

5) Επιτακτική ανάγκη δημιουργίας ενιαίου δικτύου πράσινου-αναψυχής-ψυχαγωγίας.

Ο φυσικός σχεδιασμός ουσιαστικά για την Πρωτεύουσα ξεκίνησε και πάλι το 1983, όπου μέσα στον ίδιο χρόνο ήταν έτοιμο το **ΡΣΑ του '83 με τίτλο «Αθήνα και πάλι Αθήνα»** *(βλ. Σχέδιο 11)* διατηρώντας πολλά από τα στοιχεία της «Πρωτεύουσας 2000». Στο τέλος του 1983, μέσα στα πλαίσια

της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης(ΕΠΑ), ξεκίνησαν τα ΓΠΣ και οι ΠΜΕ/Α για όλους τους δήμους και τις κοινότητες της Αττικής.

Το Ρυθμιστικό '83 θέτει ως στόχους για την Αθήνα:

1) Την ανάδειξη της φυσιογνωμίας της(αρχαιολογικοί χώροι και μνημεία, παραδοσιακά σύνολα, αρχαίοι δρόμοι και ιστορικοί
2) χώροι, δρυμοί και ορεινοί όγκοι, τοπία φυσικής ομορφιάς και ακτές).
2) Την κατάκτηση ποιότητας ζωής.
3) Την κατάλυση της ταξικής διάρθρωσης της πόλης.
4) Την θωράκιση της Πρωτεύουσας(αντιπλημμυρικά και αντισεισμικά έργα, διασφάλιση δικτύων ΟΤΕ, ΔΕΗ, κ.α.).
5) Την δραστηριοποίηση του Λαού.

Οι στόχοι είναι γενικού περιεχομένου χωρίς κανένα σημείο αναφοράς στην εφαρμογή τους, σε χρονοδιαγράμματα, στο κόστος και τους φορείς χρηματοδότησης των προτεινόμενων προγραμμάτων. Θετικός θεωρείται ο στόχος της κατάλυσης της ταξικής διάρθρωσης της πόλης καθώς με σαφήνεια περιγράφεται η δομή της πρωτεύουσας και προβλέπονται συγκεκριμένες ενέργειες για την επίτευξη του στόχου αυτού. Το ίδιο γίνεται και με τον στόχο της ποιότητας ζωής. Οι πολιτικές που προτείνονται κατά βασικό τομέα(περιβάλλον, πολιτική γης, κατοικία, πρωτογενής τομέας, βιομηχανία-βιοτεχνία, τριτογενής τομέας, μεταφορές, κοινωνική υποδομή, χρηματοδοτήσεις και επενδύσεις) είναι πολύ αόριστες αγνοώντας και το σχεδιαστικό υπόβαθρο που απαιτεί η συγκεκριμένη διατύπωση πολιτικής. Ακόμη, δεν διατυπώνεται συγκεκριμένη πολιτική για την αυθαίρετη δόμηση και για την επέκταση σχεδίου. Δεν υπάρχει καμμία αναφορά σε συγκεκριμένα έργα που έχουν ήδη εγγραφεί και χρηματοδοτούνται από το πενταετές πρόγραμμα ανάπτυξης όπως το μετρό, το αεροδρόμιο, κ.α.

Η νέα πολεοδομική οργάνωση της Πρωτεύουσας συγκροτείται από τα εξής επτά βασικά σημεία:

- Ανάσχεση της εξάπλωσης του αστικού ιστού
- Ανασυγκρότηση της γειτονιάς
- Δημιουργία πολυκεντρικής πόλης
- Ανακατανομή-μορφοποίηση δομικών χρήσεων
- Δημιουργία συστήματος ελεύθερων χώρων
- Αναδιάρθρωση μεταφορικού συστήματος(άξονες-κόμβοι)
- Δημιουργία του απαραίτητου κοινωνικού εξοπλισμού και τεχνικής υποδομής.

Τέλος, συγκεκριμενοποιούνται οι άμεσες παρεμβάσεις στο κέντρο της Αθήνας, στο κέντρο του Πειραιά, στο Θριάσιο Πεδίο και στις ακτές.

Οσον αφορά την χωροταξική και διοικητική οργάνωση, κρίνεται αναγκαία η δημιουργία περιφέρειας Αττικής με πέντε υποπεριφέρειες: Λεκανοπέδιο με έδρα την Αθήνα, Δυτική Αττική με έδρα τα Μέγαρα, Βόρεια Αττική με έδρα το Καπανδρίτι, Ανατολική Αττική με έδρα το Λαύριο και Νησιώτικη Αττική με έδρα την Αίγινα, η δημιουργία δευτέρου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η δημιουργία ενός αυτόνομου φορέα μελέτης του Ρυθμιστικού της Αθήνας. Η χωροταξική και ιδίως η διοικητική αναδιάρθρωση που προτείνει το Ρυθμιστικό '83 είναι πολύ σημαντικά στοιχεία και βοηθούν στην επίτευξη για μια σωστή διαχείριση της μητροπολιτικής περιοχής με έναν ενιαίο φορέα διαχείρισης του Ρυθμιστικού, στα πλαίσια του οποίου

εντάσσεται η συντονισμένη αντιμετώπιση του ΡΣΑ και του προγράμματος προστασίας περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας.

Το ΡΣΑ '83 αποτέλεσε, με ορισμένες τροποποιήσεις και συμπληρώσεις, το **ΡΣΑ '85** *(βλ. Σχέδιο 12)* που ψηφίστηκε με το **νόμο 1515/85** και αποτελεί σήμερα το πλαίσιο εφαρμογής του από τον Οργανισμό Αθήνας.

Το Ρυθμιστικό που ισχύει σήμερα είναι ουσιαστικά η πρόταση «Πρωτεύουσα 2000». Η αποκέντρωση, οι τάσεις επέκτασης, οι βασικές χρήσεις, οι κυκλοφοριακοί άξονες διατηρούνται. Ουσιαστικές διαφοροποιήσεις αφορούν αφορούν στο αεροδρόμιο, στο μετρό, στον αριθμό και στην ιεράρχηση των πολεοδομικών κέντρων, σε ορισμένες παρεμβάσεις και στις επεκτάσεις του σχεδίου πόλεως που είναι μεγαλύτερες.

Οι γενικοί στόχοι, όπως και οι ειδικότεροι στόχοι για την χωροταξική οργάνωση της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας, είναι οι ίδιοι ακριβώς με άλλη διατύπωση από αυτούς του ΡΣΑ '83. Ωστόσο, θα μπορούσε να πει κανείς ότι είναι πιο ολοκληρωμένοι, πιο σαφείς και πιο εμπλουτισμένοι καθώς θέτονται πολλοί ειδικότεροι στόχοι εντασσόμενοι κάθε φορά σε διαφορετικό πλαίσιο:

α) ειδικότεροι στόχοι για την εξέλιξη της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας σε σχέση με το εθνικό επίπεδο,

β) ειδικότεροι στόχοι και κατευθύνσεις για την εξέλιξη της ίδιας της περιοχής της Αθήνας, και

γ) ειδικότεροι στόχοι και κατευθύνσεις για τη χωροταξική οργάνωση της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας και την νέα πολεοδομική της δομή.

Γενικά, το νέο Ρυθμιστικό σε σχέση με το προηγούμενό του διακρίνεται για την σωστότερη επεξεργασία του και τις ολοκληρωμένες προτάσεις του καθώς αναφέρεται στα μέσα χρηματοδότησης, στην προσαρμογή των προγραμμάτων των δημόσιων φορέων με αυτά του Ρυθμιστικού Σχεδίου, προσπαθεί να εξασφαλίσει τον συντονισμό με το ΠΔΕ, συνδέει την κάθε ενέργεια, δράση, μέτρο με τους στόχους ώστε να υπάρχει αντιστοιχία και σύνδεση στόχων και έργων. Βέβαια, το σημαντικότερο είναι η ίδρυση και λειτουργία του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας αποτελώντας τον φορέα συνολικής και επιτελικής διαχείρισης των χωροταξικών, πολεοδομικών και περιβαλλοντικών πραγμάτων της Αθήνας και της ευρύτερης περιοχής της, ενώ παράλληλα, έχει και την αρμοδιότητα συσχέτισης του οικονομικού προγραμματισμού με τα διάφορα επίπεδα σχεδιασμού, για δράσεις και προγράμματα που αφορούν το συγκεκριμένο χώρο. Το έργο του Οργανισμού Αθήνας προωθείται μέσα από την εξής διάρθρωση (οργανωτική δομή):

1. Τμήμα Προγραμματισμού και Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας
   - α. Τομέας Προγραμματισμού
   - β. Τομέας Ρυθμιστικού σχεδίου Αθήνας
   - γ. Τομέας Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου

2. Τμήμα Σχεδιασμού
   - α. Τομέας Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων
   - β. Τομέας Μεταφορών
   - γ. Τομέας Ειδικών Μελετών

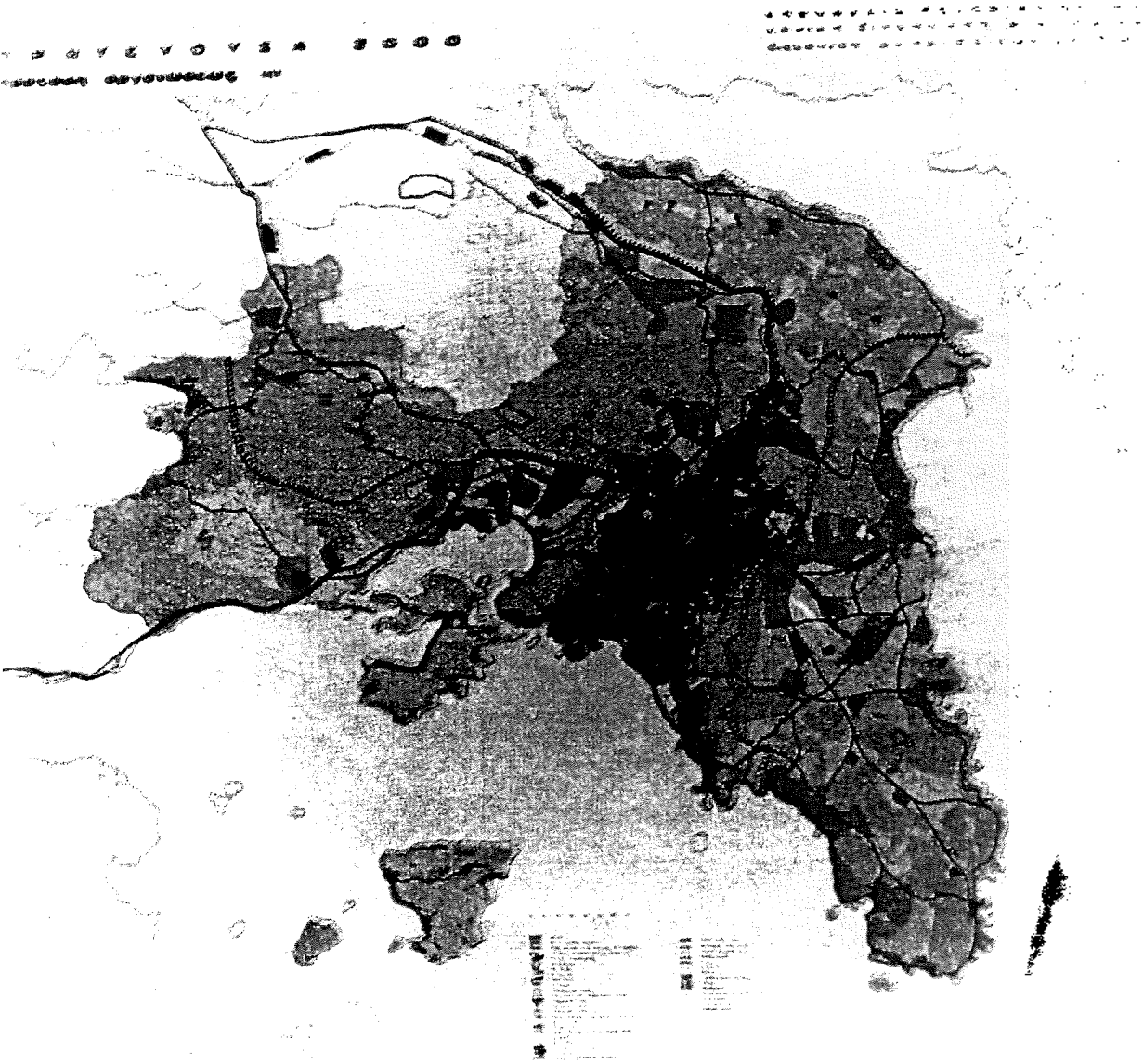
3. Τμήμα Περιβάλλοντος
   α. Τομέας Περιβαλλοντικού Προγραμματισμού και Ευρωπαϊκών Σχέσεων
   β. Τομέας Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού
4. Τμήμα Τεκμηρίωσης και Οργάνωσης
5. Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης

Γενικά, στο έργο και τις δραστηριότητες του Οργανισμού Αθήνας περιλαμβάνονται:

- Η παρακολούθηση της εφαρμογής και η εξασφάλιση της πραγματοποίησης του ΡΣΑ.
- Η διαμόρφωση δράσεων και προγραμμάτων για την οικολογική ανασυγκρότηση, την προστασία των στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος, την προστασία και ανάδειξη της ιστορικής και πολιτιστικής κληρονομιάς της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας, στην κατεύθυνσης της αειφόρου ανάπτυξης.
- Η μέριμνα για την εναρμόνιση των προγραμμάτων των άλλων φορέων με το Ρυθμιστικό Σχέδιο και Πρόγραμμα Προστασίας Περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας.

Την υλοποίηση του Ρυθμιστικού Σχεδίου και του Προγράμματος Προστασίας Περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας έχει αρχίσει ο Οργανισμός Αθήνας και έχει διαμορφώσει πρόγραμμα με συγκεκριμένες προτάσεις, δράσεις και ενέργειες ανοίγοντας έτσι το δρόμο για ουσιαστικές παρεμβάσεις και διαρθρωτικές αλλαγές. Ο προγραμματισμός, σχεδιασμός και διαχείριση της μητροπολιτικής περιοχής, στα πλαίσια της αειφόρου ανάπτυξης, από έναν ενιαίο φορέα είναι πλέον σήμερα μια πραγματικότητα που θα συναντήσει δυσκολίες και προβλήματα, όμως από την άλλη έχουν μπει οι βάσεις για την υλοποίηση αυτής της πραγματικότητας κι αυτό είναι το αισιόδοξο μήνυμα. Ωστόσο, έχουν περάσει σχεδόν 12 χρόνια από την θεσμοθέτηση του Ρυθμιστικού σχεδίου και μπαίνει έντονα το ζήτημα της αναθεώρησής του καθώς υπήρχε κώλυμα στην υλοποίησή του και τα περισσότερα δεν έχουν πραγματοποιηθεί και επομένως, επειδή ο χώρος δεν είναι στατικός, τα δεδομένα και οι συνθήκες έχουν κάπως αλλάξει κι αυτό σημαίνει την επανεξέταση τους και την αλλαγή ή βελτίωση και εμπλουτισμό των στόχων του Ρυθμιστικού.

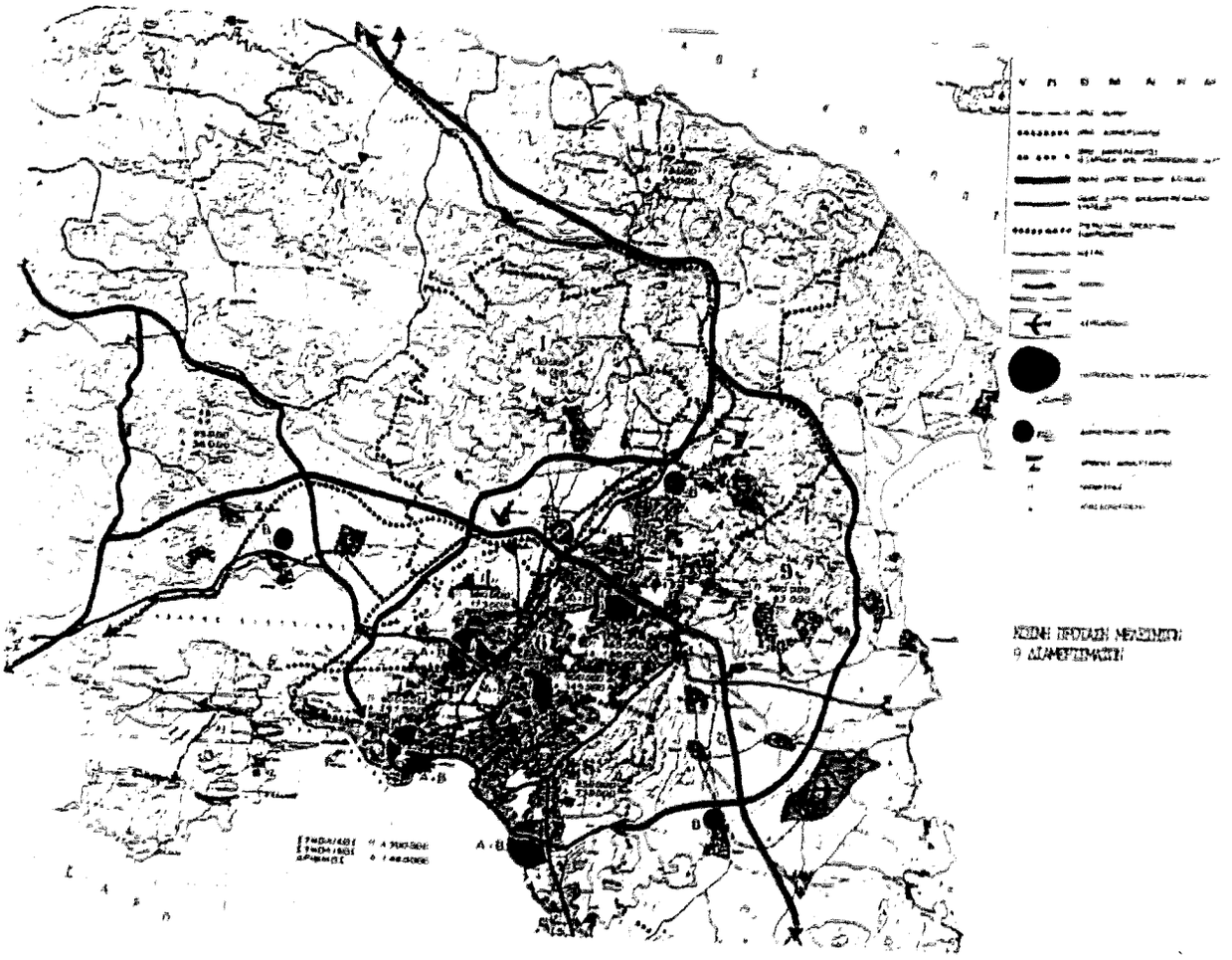
Σχέδιο 9



Υπουργείο Δημοσίων Έργων (Πρόταση Μάνου 1979): Πρωτεύουσα 2000.

Πηγή: Έκθεση ΥΠ.ΠΟ. - Σ.Α. Δ.Α.Σ., όπ.π., ιδία σελίς

Σχέδιο 40



Πρόταση μελετητών 9 διαμερισμάτων (1980)
Δομικό σχέδιο.

Πηγή: Έκθεση ΥΠ.ΠΟ. - Σ. Α. Δ. Α. Σ., όπ. π., ίδια θέση

Σχέδιο 11

Υπουργείο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος (Πρόταση Τρίτση 1983): Δομικό Σχέδιο

Πηγή: Έκθεση ΥΠ.ΠΟ. - Σ.Α.Δ.Α.Σ., σπ.π., ιδία σελίς

3.2. Η Πολεοδομία στην πράξη - Μικροκλίμακα.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ενα σημαντικό τμήμα το οποίο ανήκει στην επίσημη πολεοδομία και που δεν εξετάστηκε είναι τα έργα και οι μελέτες μικρής κλίμακας ή αλλιώς έργα εξωραϊσμού, τα οποία είναι πολύ περισσότερα από οποιαδήποτε άλλη κατηγορία πολεοδομικής παρέμβασης. Αποτελεί ίσως την ιστορικά καταξιωμένη μορφή πολεοδομίας στην Ελλάδα γιατί είναι από τις μοναδικές δραστηριότητες που γνώρισε από κοντά το πλατύ κοινό ώστε να την ταυτίζει συχνά με αυτή καθ' αυτή την πολεοδομία.

Τα έργα εξωραϊσμού διαχωρίζονται[16]: α) σε αυτά που αναφέρονται αποκλειστικά σε ελεύθερους κοινόχρηστους χώρους, άρα έχουν να κάνουν με κίνηση πεζών και οχημάτων μέσα στον αστικό χώρο και με κίνηση-στάση(αυτοκινητόδρομοι, πράσινο, πλατείες, πεζόδρομοι), και β) σε αυτά που αναφέρονται σε κελύφη, που μπορεί να συνδυαστούν με ελεύθερους χώρους, αλλά πάντα με κυρίαρχο στοιχείο έναν κτιριακό όγκο ή σύνολο(δημόσια κτίρια και μνημεία).

Σοβαρή διαπίστωση που θα πρέπει να αναφερθεί είναι ότι η έξαρση των εξωραϊστικών έργων συμπίπτει με μια ευρύτερη αναπτυξιακή πολιτική από το 1960 και εντοπίζεται ως ένα ευρύτερο φαινόμενο μετά το 1945.

Α) Ελεύθεροι Κοινόχρηστοι Χώροι

Αυτοκινητόδρομοι.

Στα πρώτα χρόνια μετά την Απελευθέρωση και πριν κλείσει ο Εμφύλιος ενοπίζεται η σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα ενασχόληση με τα κυκλοφοριακά προβλήματα της Αθήνας. Στην περίοδο 1953-1962 κατασκευάζονται ανάλογα έργα: Ομόνοια(1958), Λεωφόρος Αλεξάνδρας, Αχαρνών και Δέλτα-Έδεμ(1960), Λεωφόροι Κηφισσού, Πειραιά-Σκαραμαγκά και Ιλισσού(1961-1962). Είναι σημαντική περίοδος γιατί τότε κορυφώνεται η δραστηριότητα της κυβέρνησης πάνω σε δημόσια έργα, τα οποία όμως πριν καλά-καλά ολοκληρωθούν, δημιουργούνται νέα κυκλοφοριακά προβλήματα. Ετσι, τα 40 χλμ. νέων δρόμων και τα 95 χλμ. βελτίωσης παλιών δεν επαρκούσαν, γεγονός που σήμαινε κι άλλες προσπάθειες και οι οποίες δεν έγιναν καθώς μέχρι το 1965 τα κυκλοφοριακά έργα έχουν περιοριστεί σημαντικά. Ωστόσο, οι συζητήσεις ξαναρχίζουν, αλλά δεν θα υλοποιηθούν ποτέ, π.χ. όπως: ο κόμβος της Λεωφόρου Βουλιαγμένης στο Ολυμπιείο που συζητιόταν από το 1965, επανέρχεται το 1967 για να ξεχαστεί μετά ή η διάνοιξη της οδού Φιλελλήνων που πρότεινε η μελέτη Smith και που δεν έγινε ποτέ ή η περιπέτειες του μετρό που αρχίζουν από το 1965 και τελικά υλοποιείται στις μέρες μας!

Ολη αυτή η κυκλοφοριολογία του '60 αποτυπώνεται στις προτάσεις των Κ. Φ. Οικονόμου και Π. Β. Μελά[17].

Η πρόταση του Οικονόμου φιλοδοξεί να λύσει το πολεοδομικό και κυκλοφοριακό πρόβλημα στο σύνολό του. Η καθολική αυτή αντιμετώπιση όμως έχει καθαρά κυκλοφοριακή βάση: η σωτηρία του κέντρου μέσω της δημιουργίας μιας σειράς από περιφερειακά κέντρα που θα εκτονώσουν τις πιέσεις πάνω του. Δικαιολογημένα ίσως γιατί τότε η μοναδική εφαρμογή της πολεοδομίας ήταν ο κυκλοφοριακός εξωραϊσμός που θεωρήθηκε συνώνυμος και το σπουδαιότερο, αποτέλεσε το μοναδικό μοχλό ανάπτυξης στο χτισμένο

περιβάλλον. Σωστά λοιπόν, ο Οικονόμου πίστευε ότι δύο κυκλοφοριακοί δακτύλιοι αρκούν με τη διάνοιξή τους για να προκύψουν νέα κέντρα.

Μετά την πρόταση του Οικονόμου εντοπίζονται τρεις χωριστές προτάσεις του Π. Β. Μελά (1961-1962)[18]:

1) Διάνοιξη λεωφόρου από το Θησέως ως την Αγ. Κωνσταντίνου για να διευκολυνθεί η κίνηση από Β προς Ν. και για να αναδειχθεί το τουριστικό ενδιαφέρον της νέας λεωφόρου καθώς όσοι κινούνται πάνω της θα έχουν "το πανόραμα του Λεκανοπεδίου με τας ωραίας ακτάς του και τα φαντασμαγορικάς δύσεις του ηλίου".

2) Νέα χάραξη της λεωφόρου Μεσογείων που με μαγικό τρόπο λύνει διάφορες κυκλοφοριακές επιπλοκές.

3) Νέα λεωφόρος από το Μοναστηράκι ως το Ψυχικό και μάλιστα όχι με τη μορφή της τυπική επιφανειακής λεωφόρου αλλά "υπό διαδοχικάς στοάς δια μέσου των οικοδομικών τετραγώνων". Η αναγκαιότητα αυτής της λεωφόρου εντοπίζεται από την ανέγερση του Δικαστικού Μεγάρου που είχε αποφασιστεί τότε στη λεωφόρο Αλεξάνδρας και θα προέκυπτε μεγάλης κλίμακας κυκλοφοριακή αναμόρφωση της περιοχής μια και το κέντρο πια θα εκτείνεται από το Σύνταγμα ως τους Αμπελοκήπους.

Η παρουσίαση των παραπάνω προτάσεων για να φανεί σε όλο του το μεγαλείο ο τεχνοκρατισμός που υπήρχε εκείνη την περίοδο και για να αποτυπωθεί το πνεύμα της εποχής και να φανεί η αντίληψη για το περιεχόμενο, τη σύσταση της πόλης που κυριαρχούσε. Η πόλη θεωρείτο ως ευκαιριακό πεδίο κατασκευής έργων[19]. Η πρωτεύουσα θεωρείτο ως ένα άθροισμα από "ευπαθή σημεία κυκλοφορίας" που ζητούσαν προέκταση, ευθυγράμμιση, διαπλάτυνση κ.τ.λ. Τα εμπόδια ήταν οι κατεδαφίσεις - απαλλοτριώσεις, μοναδική τροχοπέδη στην εφαρμογή των προτάσεων.

Πεζόδρομοι

Η λογική διαμόρφωσης ενός πεζόδρομου οδηγεί στην διάκριση των πεζόδρομων εξ' αρχής σε παραδοσιακούς οικισμούς και η εκ των υστέρων δημιουργία πεζόδρομων. Το ενδιαφέρον έγκειται στους πεζόδρομους που δημιουργούνται εκ των υστέρων, οι οποίοι σημαίνουν αλλαγή χρήσης ενός άξονα κυκλοφορίας που εξ'αρχής σχεδιάστηκε για άλλο σκοπό. Πρόκειται για παρέμβαση που δεν επηρεάζει μόνο τις ροές των τροχοφόρων αλλά κυρίως την κατανομή δραστηριοτήτων πάνω στο συγκεκριμένο άξονα της πόλης. Οπότε και ο ρόλος της παρέμβασης δεν είναι εξωραϊστικός με την έννοια της οπτικής αναβάθμισης. Τέτοιες παρεμβάσεις αφορούν στην περιοχή της Αθήνας και εφαρμόστηκε για πρώτη φορά στη Βουκουρεστίου το 1978. Ο πεζόδρομος στη Βουκουρεστίου σχετίζεται με την εξυπηρέτηση του λειτουργικού στοιχείου, δηλαδή του οικονομικού χαρακτήρα του κέντρου.

Ομως, η "αλήθεια" ανατρέπει το προηγούμενο συμπέρασμα. Γιατί κατ' αρχήν θα πρέπει να εξεταστεί ο ρόλος του πεζόδρομου στην Αθήνα σε σχέση με το σύστημα των μεταφορών. Η βάση του συστήματος είναι το ιδιωτικό αυτοκίνητο και αυτό επιτρέπει την επέκταση της μητροπολιτικής περιοχής. Ο ρόλος λοιπόν ενός δικτύου πεζοδρόμων σε αυτή την περίπτωση είναι αντιφατικός[20]. Ακόμα και το παράδειγμα της πεζοποίησης στη Βουκουρεστίου παίρνει άλλη έννοια αν ενταχθεί στην παραπάνω λογική. Η σύνδεσή του με τον οικονομικό χαρακτήρα του κέντρου ανατρέπεται γιατί άλλωστε, αν αυτός ήταν ο στόχος, θα υπήρχαν μελέτες αποτελεσμάτων που θα διερευνούσαν π.χ. κατά πόσο ή αν μειώθηκε η εμπορική κίνηση στους διπλανούς δρόμους,

τη σχέση πεζοποίησης με τη νυχτερινή ζωή στην οδό Ζαλοκώστα. Ακόμη, ποια η λειτουργική αξία της λιτής διαμόρωσης και τον περιορισμό της ζώνης της κυκλοφορίας στο τελευταίο κομμάτι της Βουκουρεστίου, δεν μπορεί παρά να είναι μόνον αισθητά εξωραϊστική[21]. Τέλος, υπάρχουν στην Αθήνα πολλά παραδείγματα που αποσπάσματα πεζόδρομων, μήκους ενός οικοδομικού τετραγώνου, παραχωρούνται στους πεζούς κυρίως επειδή έχουν μηδαμινή αξία στο κυκλοφοριακό δίκτυο. Μερικές φορές μάλιστα οι φορείς εξαναγκάζονται να προχωρούν σε πεζοποιήσεις μπροστά στην αδυναμία να προχωρήσουν σε πιο δραστικά μέτρα για το κυκλοφοριακό πρόβλημα. Με αυτό τον τρόπο οι πεζόδρομοι γίνονται αυτοσκοπός, στοχεύοντας απλώς στην ικανοποίηση αισθητικών αναγκών και δεν εξυπηρετείται άλλη σκοπιμότητα πέρα από την κυρίαρχη ανάγκη επίδειξης έργου για πολιτική εξαργύρωση[22].

Πλατείες

Μεταπολεμικά, στην τυπιξκή ελληνική πόλη της Αθήνας, η πλατεία πήρε δύο μορφές: κυκλοφοριακός κόμβος-πέρασμα και στάση-απομόνωση. Κάθε φορά κυριαρχούσε ο ένας ή ο άλλος χαρακτήρας, με οριακές περιπτώσεις την απόμερη συνοικιακή πλατεία, γιατί η πλατεία δεν παύει να είναι ένας υποδοχέας όπου το σημαινόμενο περιέχεται στο περίβλημά του[23].

Το καλύτερο παράδειγμα είναι η πλατεία Ομονοίας και η μεταμόρφωσή της το 1958-1959 πάνω στα σχέδια της Διεύθυνσης Μελετών του ΥΔΕ. Η πλατεία έχει την ιστορία της: μία πρώτη περίοδος δόξας, όπου είχε αποκτήσει διαστάσεις συμβόλου του εκσυγχρονισσμού της πρωτεύουσας σε μία περίοδο παρακμής που έχασε την αίγλη της και τέλος, ακολουθώντας τις τύχες της ευρύτερης περιοχής, γύρισε σε εκείνο που είναι πραγματικά: ένα πολύβουο πέρασμα φορτισμένο με τα σημάδια της μεγαλούπολης. Η αναγκαιότητα του έργου είχε επιβληθεί από κυκλοφοριακές ανάγκες: η συρροή πεζών και οχημάτων στο κατάστρωμα της παλιάς πλατείας είχε δημιουργήσει ένα οξύ κυκλοφοριακό πρόβλημα και πραγματικά έτσι ήταν. Ο εξωραϊστικός, τώρα, χαρακτήρας του έργου εντοπίζεται στην αποσιώπηση των αρνητικών της στοιχείων: το 1931 οι στήλες έκρυβαν τους αναγκαίους αεραγωγούς για τον υπόγειο σταθμό και συνδύαζαν τέχνη(αγάλματα) και σκοπιμότητα(αναπηρικά περίπτερα και αεραγωγοί), το 1959 η φαντασμαγορική παρουσία της υδάτινης επιφάνειας με τους πίδακες στο επίπεδο του δρόμου έκρυβε την εμπορική εκμετάλλευση του υπόγειου χώρου.

Πράσινο

Το πρώτο ζήτημα είναι φυσικά η διαπίστωση της έλλειψης του πρασίνου στην Αθήνα που έχει να κάνει με τις γενικότερες λειτουργικές ελλείψεις. Μπροστά στο αίτημα "περισσότερο πράσινο" για τη βιωσιμότητα των πόλεων και για καλύτερη ποιότητα ζωής, το πράσινο συμπεριλαμβάνεται σε όλα τα σχέδια: «Τα πρώτα σχέδια των Αθηνών το προέβλεπαν ως απαραίτητο συμπλήρωμα των ελεύθερων χώρων, ιδιωτικών ή δημόσιων, είτε ως οργανικό μέλος σε οργανωμένες πορείες(αρχαιλογικοί χώροι και βουβελάρια στην πρόταση Κλεάνθη-Σάουμπερτ) αλλά όχι αναίτια και ως διείσδυση της υπαίθρου μέσα στον πολεοδομικό ιστό. Σε μεταγενέστερη φάση, το πράσινο μεταβλήθηκε σε οργανωτικό άξονα του Σχεδίου Αθηνών ώστε να περάσει στη σφαίρα της μεταφυσικής με τη μετονομασία κάθε

ανοιχτού, ελεύθερου χώρου σε πράσινο. Από αυτό το σημείο ως τις μεγαλεπίβολες αναγγελίες για την οργάνωση των εθνικών δριμών στο κατώφλι της Αθήνας η απόσταση που είχε να καλυφθεί ήταν ελάχιστη. Το αποκορύφωμα αποκαλύπτεται στην πρόταση συνένωσης χώρων πρασίνου στο κέντρο της αθήνας, από το Παναθηναϊκό Στάδιο ως το Γκάζι που έγινε το 1981. Με την ενοποίηση αυτή η Αθήνα θα αποκτούσε ένα μεγάλο πάρκο 1.000 στραμάτων περιλαμβάνοντας και αρχαιολογικούς χώρους»[24]. Διαπιστώνεται σε όλες τις προτάσεις η παρουσία της μεταφυσικής χροιάς του πρασίνου που με τη μορφή μιας μαγικής σήμανσης καλύπτει ομοιόμορφα τα 1000 στρέματα του πάρκου[25].

Η συγκεκριμένη μορφή που παίρνει το πράσινο στην Ελλάδα αντιπροσωπεύεται από το περιποιημένο γκαζόν, τις γεωμετρικά κουρεμένες συστάδες θάμνων, την τάξη και επισημότητα που αποπνέει η συμμετρικότητα των σχημάτων. Ολα αυτά αποτελούν περιορισμοί για τη διατήρηση του τόσο εύθραυστου πρασίνου και επίπλαστα πολύτιμου ώστε να μην είναι προσιτό και ταιριάζει με την έννοια του πρασίνου ως καθαρή διακόσμηση, ως το κόσμημα που σκεπάζει μια μάλλον απαράδεκτη κατάσταση: το πράσινο σε πλατείες ή νησίδες τοποθετημένες στην έρημο μιας χτισμένης περιοχής ή σε απομονωμένες οικιστικές περιοχές.

Β) Κελύφη: Δημόσια Κτίρια-Μνημεία.

Ο κατεξοχήν εξωραϊσμός είναι εκείνος που περιέχει συμπυκνωμένα και καθαρά τα χαρακτηριστικά του σύγχρονου μνημείου που προσφέρεται στην πόλη ως "δώρο", σύμβολο και επισφράγιση της εξουσίας πάνω στον αστικό χώρο. Τέτοια μνημεία είναι τα κελύφη για τη διεκπεραίωση κάποιας από τις νευραλγικές εξειδικεύσεις της εξουσίας(διοίκηση, κεφαλαιαγορά, δικαιοσύνη, παιδεία, κουλτούρα, κ.τ.λ.) ή καλλιτεχνήματα με ποικιλία από προεκτάσεις που και πάλι εκφράζουν τις πολιτικές, κοινωνικές και αισθητικές επίσημες θέσεις[26].

«Μεταπολεμικά τα καλλιτεχνικά μνημεία ακολουθούσαν από κοντά τον εκσυγχρονισμό των πόλεων ενώ εξίσου κρίσιμη ήταν η ύπαρξη λαμπρών κτιριακών όγκων που κάλυπταν πολιτισμικές ανάγκες. Ετσι, γύρω στο '60 αποφασίζεται η χωροθέτηση του Χίλτον, της Αμερικανικής Πρεσβείας(1975), της Εθνικής Πινακοθήκης και του Πνευματικού Κέντρου Αθηνών. Πρόκειται για τέσσερα καίρια έργα σε μικρή απόσταση μεταξύ τους πάνω στον άξονα της λεωφόρου Βασ. Σοφίας και η χωροθέτησή τους δεν είναι άσχετη από την κατασκευή της λεωφόρου Βασ. Κωνσταντίνου και την ανακαίνιση της Βασ. Σοφίας και Βασ. Ολγας. Διαπιστώνεται ότι η ξένη ιδιωτική πρωτοβουλία(ξενοδοχείο), η ξένη κρατική πρωτοβουλία(πρεσβεία) και το ελληνικό κράτος(πολιτισμικές εγκαταστάσεις) βάζουν τη σφραγίδα τους σε μια περιοχή υψηλού επιπέδου προσδίδοντάς της αίγλη. Αργότερα, ο αριθμός των σημαντικών μνημείων θα συμπληρωθεί με το Εθνικό Ιδρυμα Ερευνών (1961-63), τα μνημεία του Ελ. Βενιζέλου (1969), Τρούμαν (1963) και τον Πύργο Αθηνών (1973). Με αυτό τον τρόπο παγιώνεται η κατάσταση στη δεκαετία του '70, δημιουργώντας έναν ισχυρότατο άξονα μεγαλοπρέπειας και κύρους, πύλη προς τα βόρεια προάστια όπου επεκτεινόταν ήδη η κατοικία υψηλών εισοδημάτων. Παρόμοια μορφή αποκτά και ο άξονας λεωφόρου Κηφισσίας με μεγάλης κλίμακας δημόσια και ιδιωτικά κτίρια-ορόσημα(νοσοκομεία, γραφεία, εμπορικά κέντρα) που συμβαδίζουν με έργα κυκλοφοριακά όπως

διαπλατύνσεις, ανισόπεδες διαβάσεις και άλλα εξωραϊστικά όπως αξιοποίηση του κτήματος Συγγρού (1984)»[27].

Διαπιστώνεται ότι τελικά η χωροθέτηση των καίριων κεντρικών λειτουργιών δεν ακολουθεί μια τυχαία, ευκαιριακή διαδικασία επιλογής θέσης, όσο κι αν έτσι φαίνεται από τις περιπέτειες διαφόρων δημόσιων κτιρίων (Δικαστικό Μέγαρο, Πνευματικό Κέντρο, διοικητικό Κέντρο, Δημοτικό Νοσοκομείο)[28]. Οι μεταθέσεις, αλλαγές οικοπέδου ή προγράμματος, οι μακρόχρονες αναβολές, ακόμα και οι κατεδαφίσεις ή εκποιήσεις, κ.τ.λ., είναι στοιχεία ενδογενή ενός συστήματος που ζυγίζει το όφελος και εδραιώνει με αυτό τον τρόπο την επιβολή του. Ετσι, μπορεί το σύστημα να ελέγχει το χώρο χωρίς να χρειάζεται χωροταξικές-ρυθμιστικές μελέτες[29].

Το **συμπέρασμα** από την σφαίρα εφαρμογής στη μικροκλίμακα στην περιοχή της Αθήνας είναι ότι καταρχήν βλέπουμε δραστηριότητες ασύνδετες μεταξύ τους, αλληλοσυγκρουόμενες και αντιφατικές (στις περιπέτειες των χωροθετήσεων των δημόσιων κτιρίων και μνημείων), βλέπουμε ρηχές παρεμβάσεις που δεν αλλάζουν τίποτα αλλά δημιουργούν εντυπώσεις ή εξυπηρετούν άλλες σκοπιμότητες (πράσινο για εξαργύρωση πολιτικών ωφελειών, πλατείες και νησίδες για κάλυψη απαράδεκτων καταστάσεων), βλέπουμε ακόμη μετάθεση δραστηριοτήτων μπροστά στο αδιέξοδο των άλλης μορφής παρεμβάσεων (πεζόδρομοι). Συνολικά, όμως όλη αυτή η "παρέλαση" των έργων συνδέεται με κάποιες στρατηγικές που μεθοδικά επιλέγουν στόχους. Τα έργα εξωραϊσμού αρθρώνουν το χώρο τελικά με μεγάλη σαφήνεια και δίνουν κατευθύνσεις στην ανάπτυξή του (π.χ. οι αυτοκινητόδρομοι ως μέσα ανάπτυξης, τα δημόσια κτίρια και μνημεία ως σφραγίδα δημιουργίας μιας υψηλού επιπέδου περιοχή, γενικά τα έργα εξωραϊσμού ως δικαιολογία για εξεύρεση κεφαλαίων ώστε να αποκτήσει η ενδιαφερόμενη περιοχή τουριστικό ενδιαφέρον ή εμπορικό ενδιαφέρον). Η χωροθέτησή τους ακολουθεί μια λογική: τη λογική της ελεύθερης χωροθέτησης, τη λογική των δυνάμεων της ελεύθερης αγοράς. Κι αυτή η λογική εκφράζεται και αποκρυσταλλώνεται πολύ έντονα στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας καθώς τα κέντρα εξουσιών είναι συγκεντρωμένα σε αυτήν και απόλυτα διαμορφώνουν το χώρο του καπιταλιστικού συστήματος δημιουργώντας τις προϋποθέσεις για την απρόσκοπτη λειτουργία του και την διαιώνισή του.

3.3. Παρεμβάσεις στη Διοικητική Οργάνωση της Αττικής.

Η ασυντόνιστη και αλληλοκαλυπτόμενη λειτουργία των κρατικών υπηρεσιών στον τομέα του πολεοδομικού σχεδιασμού και, ιδιαίτερα, το σχεδιασμό στα μείζονα πολεοδομικά συγκροτήματα, αποτελεί σήμερα κοινό τόπο. Η διαπιστούμενη δυσλειτουργία την οποία επιτείνουν τα συνεχώς οξυνόμενα πολεοδομικά προβλήματα, έχει τις ρίζες[30] της στην κηδεμονία της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική εξουσία, η οποία είναι τόσο παλιά όσο και το νεώτερο ελληνικό κράτος.

Ως αρχικό ορόσημο αυτής της χρόνιας αντιπαράθεσης στον τομέα του πολεοδομικού γίγνεσθαι λαμβάνεται η περίπτωση της εκκλησίας της Καπνικαρέας, το σύμβολο της παλαιότητας της Αθήνας.

Το 1834, ένα χρόνο μετά την έγκριση του πολεοδομικού σχεδίου των Σταμάτη Κλεάνθη και Εντουάρτ Σάουμπερτ, ο Λέο φον Κλέντσε για να αμβλύνει τις δυσχέρειες της εφαρμογής του τροποποίησε και απλοποίησε μερικώς το σχέδιο. Το τρίγωνο Ομόνοια-σύνταγμα-Κεραμεικός παραμένει έκτοτε η βάση του αθηναϊκού κέντρου. Η υποτείνουσα αυτού του τριγώνου αποτέλεσε μια βαθιά τομή μέσα στην Πλάκα, μια περιοχή με αδιάλειπτη ιστορική συνέχεια 3.000 τουλάχιστον χρόνων και με απαράλλακτο πολεοδομικό ιστό. Και χειρότερα: ο νέος άξονας έπρεπε να περάσει πάνω από την Καπνικαρέα, η οποία έτσι ήταν καταδικασμένη σε κατεδάφιση, ακριβώς όπως λίγα χρόνια αργότερα θα κατεδαφιζόντουσαν 72 μικρές εκκλησίες για να αναγερθεί ο νέος Μητροπολιτικός Ναός.

Ο νεοσύστατος Δήμος Αθηναίων, που δύο χρόνια πριν είχε προσφέρει τα κτήματα των δημοτών του για να επιλεγεί η Αθήνα ως πρωτεύουσα, εξεγέρθηκε με επιτυχία εναντίον του πολεοδομικού σχεδιασμού της κεντρικής εξουσάις και έσωσε την Καπνικαρέα. Στον ενάμισυ αιώνα που ακολουθεί δεν είναι τυχαίο ότι όλες οι μεγάλες προσπάθειες τροποποίησης του αρχικού αθηναϊκού σχεδίου δεν πηγάζουν από την τοπική αυτοδιοίκηση αλλά από την κυβέρνηση. Γρήγορα η Αθήνα είχε πάψει να σημαίνει το μικρό οικισμό γύρω από την Ακρόπολη. Ενώ, τουλάχιστον μετά το κατώφλι του αιώνα, ήταν σαφείς πλέον οι τάσεις της επέκτασης της Αθήνας σε μεγάλη κλίμακα, το κράτος με το Ν. ΔΝΖ΄/1912 συρρίκνωσε τα όρια του Δήμου Αθηναίων και δημιούργησε μια πλειάδα ΟΤΑ γύρω από αυτόν, με αντίστοιχο βέβαια κατακερματισμό των σχετικών διοικητικών αρμοδιοτήτων.

Προς την αντιμετώπιση προβλημάτων εναρμόνισης διοιητικών και σχεδιαστικών δομών, όπως το παραπάνω παράδειγμα, έγιναν αρκετές προσπάθειες εισαγωγής συστήματος διοίκησης, που θα αναγνώριζε και θα ανταποκρινόταν στον ιδιόμορφο χαρακτήρα της πρωτεύουσας.

Η πρώτη προσπάθεια πραγματοποιήθηκε με τον **Α.Ν. 44/1936 «περί συστάσεως διοικήσεως της πρωτευούσης»**[31] (όπως συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε με τον Α.Ν. 1210/1938 και το Β.Δ. 4/11-1-1938). Ο νόμος αυτός συνέστησε έναν ξεχωριστό Οργανισμό με τη μορφή ΝΠΔΔ και με τίτλο «Διοίκησις Πρωτευούσης» με επικεφαλή υπουργό για να ασκεί τη διοίκηση στην περιοχή δικαιοδοσίας του που περιελάμβανε τις πόλεις της Αθήνας και του Πειραιά, καθώς και 38 δήμους γύρω από αυτές. Οι αρμοδιότητες του υπουργού-διοικητή της Πρωτεύουσας εμπίπταν σε θέματα αρμοδιότητας των δήμων και κοινοτήτων της περιοχής του, τα οποία μέχρι τότε ανήκαν στο νομάρχη ή στον υπουργό εσωτερικών ή σε άλλους υπουργούς ή αρχές, στην εκτέλεση κοινωφελών έργων γενικότερης σημασίας, στην τήρηση των ρυμοτομικών σχεδίων, της καθαριότητας των κοινόχρηστων χώρων και τη ρύθμιση της κυκλοφορίας.

Η Διοίκηση Πρωτευούσης καταργήθηκε το 1941 (Α.Ν. 2921/41) και ο θεσμός σημαδεύτηκε αναπόφευκτα από τη μεταξική δικτατορία, στη διάρκεια της οποίας θεσπίστηκε, και τον παγκόσμιο πόλεμο και την ξενική κατοχή, που την ακολούθησε. Ως θεσμός υπήρξε αναποτελεσματικός γιατί:

α) Αποτέλεσε ακόμη ένα επίπεδο, το οποίο παρεμβλήθηκε ανάμεσα στα άλλα(ΟΤΑ, Υπουργεία, ΝΠΔΔ και για το γενικότερο διοικητικό πλαίσιο οργάνωσης του χώρου *βλ. στο* κεφάλαιο για το Θεσμικό Διοικητικό Πλαίσιο στο πρώτο μέρος), επιδεινώνοντας τη διάχυση, τα κενά, τις αντιφάσεις και την έλλειψη συντονισμού.

β) Ο επικεφαλής υπουργός ήταν δοτός και εκλεκτός της κυβέρνησης, δίχως καμμία δημοκρατική νομιμοποίηση. Ο συνδυασμός και των δύο αυτών παραγόντων οδήγησε στην κατάργηση του θεσμού.
Η δεύτερη προσπάθεια τοποθετείται στη μεταπολεμική περίοδο με τον **Ν. 3200/1955**, ο οποίος έβαλε και τη σφραγίδα του σε όλη αυτή τη χρονική περίοδο μέχρι και το 1970 εισαγάγοντας και θεμελιώνοντας το σύστημα της νομαρχιακής αποσυγκέντρωσης[32].

Ο νόμος αυτός εισήγαγε **ιδιάζον καθεστώς νομαρχιακής διοίκησης στην Πρωτεύουσα**[33]:

α) Δεν προβλέφθηκε ενιαία διοικητική μονάδα για την πρωτεύουσα π.χ. ένας νομός, αλλά δύο νομοί(Αττικής και Πειραιώς), οι οποίοι μάλιστα αργότερα επιμερίστηκαν.

β) Οι Νομάρχες Αττικής και Πειραιώς, δοτοί από την κυβέρνηση, δεν ασκούσαν τις αρμοδιότητες των λοιπών νομαρχών του κράτους στην περιφέρεια της τέως διοικήσεως πρωτευούσης, αλλά μόνο στο εκτός αυτής τμήμα του νομού Αττικής. Στην περιοχή της τέως διοικήσεως πρωτευούσης οι νομάρχες ασκούσαν τις αρμοδιότητες που είχαν πριν από το Ν.3200/55, εκτός απ' αυτές που με τον ίδιο νόμο καταργούνταν και όσες θα τους μεταβιβάζονταν με διατάγματα.

γ) Ενώ σε όλους τους νομούς οι νομάρχες ήταν τελικά και αποκλειστικά προϊστάμενοι των πολιτικών-διοικητικών υπηρεσιών νομαρχιακού επιπέδου που συγκροτούσαν την ενιαία νομαρχία, στην πρωτεύουσα αντίθετα προϊστάμενοι των νομαρχιακών υπηρεσιών δεν ήταν οι νομάρχες, αλλά οι αντίστοιχοι καθ' ύλην ή κατ' αντικείμενο αρμόδιοι υπουργοί.

Συμπερασματικά, τα παραπάνω οργανωτικά-διοικητικά "παράδοξα" είχαν ως συνέπεια[34]:

α) Την απουσία συγκεκριμένου διοικητικού επιπέδου για την ενιαία και σφαιρική διοίκηση και αντιμετώπιση των προβλημάτων της περιοχής επικρατώντας το σύστημα της διπλής κατακερματισμένης διοίκησης και της διασποράς της ευθύνης και των αρμοδιοτήτων.

β) Την ανυπαρξία πραγματικών αρμοδιοτήτων στους νομάρχες Αττικής, καθώς ασκούσαν πραγματικές αρμοδιότητες μόνο για τις εκτός περιφέρειας πρωτεύουσας περιοχές της.

γ) Την άσκηση νομαρχιακών αρμοδιοτήτων από διανομαρχιακά ή κεντρικά όργανα, έτσι ώστε για τα τοπικά-περιφερειακά ζητήματα της μητροπολιτικής περιοχής ήταν υπεύθυνα τα κεντρικά όργανα, οι υπουργοί με αρμοδιότητες και εθνικής εμβέλειας.

Το αποτέλεσμα ήταν η παρατεινόμενη αδυναμία ενιαίας, αφαιρικής και στρατηγικά προσανατολισμένης διοίκησης και αντιμετώπισης των προβλημάτων της πρωτεύουσας.

Νέα απόπειρα για τη διοίκηση της πρωτεύουσας εκδηλώνεται προς το τέλος της επταετούς δικτατορίας με το **Ν.Δ. 1147/1972 «περί Διοίκησις Μείζονος Πρωτευούσης»**[35].

Με το διάταγμα αυτό οι νομοί Αττικής και Πειραιώς καταργήθηκαν και συναποτέλεσαν το νομό Αττικής με δική του νομαρχία. Η νέα νομαρχία διαιρέθηκε σε **"διαμερίσματα"**, τέσσερα στον αριθμό, Αθηνών, Πειραιώς, Δυτικής Αττικής και Ανατολικής Αττικής. Ο νομός Αττικής διοικούνταν από δοτό Νομάρχη, ενώ κάθε διαμερίσματος προϊστατο, επίσης δοτός ενός

αυταρχικού καθεστώτος, Αναπληρωτής Νομάρχης. Οι αρμοδιότητες των αναπληρωτών νομαρχών ήταν όμοιες με αυτές των λοιπών νομαρχών της χώρας, ενώ οι αρμοδιότητες του Νομάρχη Αττικής ήταν ξεχωριστές, οι οποίες περιελάμβαναν την εποπτεία και το συντονισμό των διαμερισμάτων, την κατάρτιση και εφαρμογή ρυθμιστικών και πολεοδομικών σχεδίων, τη ρύθμιση ζητημάτων που αφορούσαν τις συγκοινωνίες, την κυκλοφορία και την προστασία του περιβάλλοντος, τα έργα υποδομής, κ.τ.λ.

Με αυτό το σύστημα διοικητικής οργάνωσης, η Πρωτεύουσα κατακερματίστηκε, για άλλη μια φορά, μεταξύ των νομαρχιακών διαμερισμάτων και αφ' ετέρου υπήρχαν επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των νομαρχιακών διαμερισμάτων και της νομαρχίας Αττικής. Η νέα οργάνωση έπασχε σαφώς από σχεδιαστικές ατέλειες και από οργανωτικές αντιφάσεις που αφορούσαν στην οριζόντια αλλά και κάθετη νομαρχιακή κατάτμηση, σύγχυση και επικάλυψη ευθυνών και αρμοδιοτήτων, αλλά επίσης έπασχε και από έλλειψη νομιμοποίησης.

Αργότερα, με το **Ν.1599/1986** τα νομαρχιακά διαμερίσματα του Ν. Δ. 1147/72 αναδείχθηκαν σε **νομαρχίες**, των οποίων προΐστανται Νομάρχες χωρίς να δημιουργούνται αντίστοιχα νομοί και χωρίς να λειτουργούν τα Νομαρχιακά Συμβούλια[36]. Οι νομαρχίες αυτές παρουσιάζουν τη μοναδικότητα στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης να μην αντιστοιχούν σε νομούς διότι αυτό θα σήμαινε επιπτώσεις στη ρύθμιση των εκλογικών περιφερειών. Σε κάθε μια από τις τέσσερις νομαρχίες δημιουργούνται νομαρχιακά συμβούλια και νομαρχιακά ταμεία αφαιρώντας τα έτσι από τη νομαρχία Αττικής, η οποία επίσης παρουσιάζει τη μοναδικότητα να αντιστοιχεί σε νομό αλλά να μην έχει τα όργανα προγραμματισμού και εκτέλεσης έργων. Ο νομάρχης Αττικής έχει μόνο συντονιστικές αρμοδιότητες των υπόλοιπων νομαρχών της περιφέρειάς του. Ομως, έχοντας οι υπόλοιποι νομάρχες τα όργανα προγραμματισμού καταστούν το ρόλο του Νομάρχη Αττικής κενό περιεχομένου. Αλλη μία γεύση "οργανωτικού κομφούζιου" που φαίνεται και η σκοπιμότητά του: εκλογικές-πολιτικές ωφέλειες.

Με το **Ν. 1622/1986 ο νομός Αττικής** καθίσταται **Περιφέρεια του κράτους** ως μονάδα υπεύθυνη για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης και ο νομάρχης Αττικής καταργείται και αντικαθίσταται από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας και με όργανο το Περιφερειακό συμβούλιο, το οποίο στην περιφέρεια Αττικής έχει διαφορετική σύνθεση. Ο νόμος εισήγαγε καθεστώς Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που σήμαινε ότι οι τέσσερις νομαρχίες της Περιφέφερειας Αττικής αποτελούσαν τοπική αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού. Η Νομαρχιακή όμως Αυτοδιοίκηση δεν λειτούργησε και οι τέσσερις νομαρχίες του νομού Αττικής τελούσαν υπό το καθεστώς του Ν. 1599/86.

Με τους **Ν. 2218/94 και Ν. 2240/94** η Περιφέρεια Αττικής καθίσταται και διοικητική μονάδα ως αποκεντρωμένο τμήμα της κρατικής διοίκησης, όπως άλλωστε όλες τις περιφέρειες. Με το νόμο 2218 συνιστώνται Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ως η δεύτερη βαθμίδα ΟΤΑ και η περιφέρεια της κάθε νομαρχιακής αυτοδιοίκησης συμπίπτει με την περιφέρεια του νομού και έχει έδρα την πρωτεύουσα του νομού. Στο παραπάνω σχήμα εξαίρεση αποτελεί ο νομός Αττικής, όπου οι **νομαρχίες Αθηνών, Ανατολικής Αττικής, Δυτικής Αττικής και Πειραιώς** αποτελούν **ξεχωριστές Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις** με περιφέρεια,

ονομασία και έδρα τις αντίστοιχες των νομαρχιών αυτών. Οι **νομάρχες είναι αιρετοί** και καταργείται ο έλεγχος σκοπιμότητας στις πράξεις των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού. Μπροστά στο έλλειμα της κρατικής παρουσίας στο νομό έρχεται ο νόμος 2240/94 για να το αποκαταστήσει με την θεσμοθέτηση του Περιφερειακού Διευθυντή στο νομό ως το κρατικό όργανο με αρμοδιότητες αυτές που δεν μεταβιβάζονται στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αλλά παραμένουν στο κράτος. Τέλος, ο νόμος 2240 όρισε ότι συνιστώνται Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις με χωρική αρμοδιότητα την περιφέρεια περισσοτέρων του ενός νομών ή της μιας νομαρχιών, έτσι ώστε να συσταθεί Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση με χωρική αρμοδιότητα τις περιφέρειες των νομαρχιών Αθηνών και Πειραιώς, προσωρινή έδρα την Αθήνα και ονομασία "Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών - Πειραιώς". Η Ν. Α. Αθηνών - Πειραιώς αποτελεί ενιαία ή διευρυμένη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση με δύο Νομαρχιακά Διαμερίσματα, την Αθήνα και τον Πειραιά. Ετσι, ο νομός Αττικής αποτελώντας και διοικητική αποσυγκεντρωμένη Περιφέρεια του κράτους, χωρίζεται στις εξής Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις: 2 απλές Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις που είναι η Ν.Α. Δυτικής Αττικής και η Ν.Α. Ανατολικής Αττικής και μία (1) Ενιαία ή Διευρυμένη Αθηνών - Πειραιώς με δύο Νομαρχιακά Διαμερίσματα. Ετσι, οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις στην Αττική είναι τρεις. Αυτό όμως δεν μπορεί να ισχύει από τη στιγμή που οι Νομαρχίες είναι τέσσερις, όπως και οι αιρετοί Νομάρχες, τα νομαρχιακά συμβούλια και οι νομαρχιακές επιτροπές, και επομένως οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δεν μπορεί παρά να είναι τέσσερις, εκ των οποίων οι δύο (Αθηνών και Πειραιώς) συναποτελούν την Διευρυμένη, της οποίας ο ρόλος δεν προσδιορίζεται.

Για τον Περιφερειακό Διευθυντή θα πρέπει να ειπωθεί πως η θέσπισή του ως τοποπαρατηρητή της κρατικής εξουσίας στο νομό δημιούργησε πολλά προβλήματα. Σε συνδυασμό και με την ενίσχυση του θεσμού τόσο του ίδιου του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας όσο και της Περιφέρειας ως κρατική αποσυγκεντρωμένη διοίκηση του κράτους, οδηγούν αυτές οι ρυθμίσεις σε κηδεμόνευση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, η οποία χωρίς τις κατάλληλες αρμοδιότητες, την κατάλληλη τεχνογνωστική υποδομή και κυρίως τους αναγκαίους πόρους, δεν μπορεί να λειτουργήσει και δεν έχει λειτουργήσει μέχρι σήμερα ως πραγματική Τοπική Εξουσία.

Ολα τα παραπάνω προβλήματα εντείνονται στην Περιφέρεια και Νομό της Αττικής, καθώς αυτή τεμαχίζεται σε τέσσερις Νομαρχίες και σαφώς οι συγκρούσεις και η σύγχυση των αρμοδιοτήτων επιτείνονται περισσότερο.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΤΡΙΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

1. Μαν. Β. Μαρμαράς, *Η Αστική Πολυκατοικία της Μεσοπολεμικής Αθήνας*, εκδ. Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ιδρυμα ΕΤΒΑ, Αθήνα 1991, σελ. 67.
2. Δημ. Φιλιππίδης, *Για την ελληνική πόλη - μεταπολεμική πορεία και μελλοντικές προοπτικές*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1990, σελ. 86.
3. *Στο* ίδιο, σελ. 89.
4. *Στο* ίδιο, σελ. 91-92.
5. *Στο* ίδιο, σελ. 93.
6. ΤΕΕ, *Το Πρόβλημα Αθήνα - 1. Ιστορικό των Ρυθμιστικών Επεμβάσεων στην Αθήνα*, Ιούνιος 1979, σελ.10-11.
7. ΤΕΕ - ΕΚΚΕ, *Κριτική της σημερινής δομής και λειτουργίας της Αθήνας και της ευρύτερης περιοχής της*, Αθήνα, Οκτώμβριος 1978, , σελ. 64.
8. *Στο* ίδιο, σελ. 65-66.
9. Αναλυτικά τα 18 σημεία κοινής αποδοχής πριέχονται *στο* Τεχνικά Χρονικά «Το Πρόβλημα Αθήνα», 11-12/1980, σελ. 20-21.
10. *Στο* ίδιο, σελ. 71-72.
11. *Στο* ίδιο, σελ. 73.
12. *Στο* ίδιο, σελ. 74.
13. *Στο* ίδιο, σελ. 73.
14. Δημ. Φιλιππίδης, ό.π., σελ. 94-95.
15. ΤΕΕ, *Ο σημερινός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Κοινωνικός εξοπλισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Ομάδα εργασίας της μόνιμης επιτροπής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα 1989, σ. 177.
16. Δημ. Φιλιππίδης, ό.π., σελ. 154.
17. *Στο* ίδιο, σελ. 163.
18. *Στο* ίδιο, σελ. 166.
19. *Στο* ίδιο, σελ. 165.
20. *Στο* ίδιο, σελ. 171.
21. *Στο* ίδιο, σελ. 172.
22. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
23. *Στο* ίδιο, σελ. 173.
24. *Στο* ίδιο, σελ. 180.
25. *Στο* ίδιο, σελ. 181.
26. *Στο* ίδιο, σελ. 182.
27. *Στο* ίδιο, σελ. 182-183.
28. Περισσότερα για τις "περιπέτειες" των δημόσιων κτιρίων *βλέπε στο* ίδιο, σελ. 160.
29. *Στο* ίδιο, σελ. 183.
30. Για την ιστορική εξέλιξη δυσλειτουργιών μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης και κεντρικής εξουσίας σε ζητήματα πολεοδομικού σχχεδιασμού *βλέπε*: Γ. Μιχαήλ, «Θεσμικό πλαίσιο σχεδιασμού μητροπολιτικών κέντρων στην Ελλάδα - Εφαρμογές και Διοίκηση - Γενικά ζητήματα» *στο* Διοίκηση και Πολιτεία (Μελέτες 11): *Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών* (Διεύθυνση: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρης), εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 1994, σελ. 111-116.
31. Αντ. Μακρυδημήτρης, «Ακυβέρνητη Πόλη - Το Πρόβλημα της Διοίκησης των Μητροπολιτκών Περιοχών στην Ελλάδα» *στο* Διοίκηση και Πολιτεία, ό.π., σελ. 95-97.
32. Περισσότερα για το σύστημα νομαρχιακής αποσυγκέντρωσης *βλέπε στο* κεφάλαιοτης ιδίας εργασίας: Θεσμικό Πλαίσιο του Διοικητικού Συστήματος στην Ελλάδα.
33. Αντ. Μακρυδημήτρης, ό.π., σελ. 97-99.

34. *Στο* ίδιο, σελ. 99.
35. *Στο* ίδιο, σελ. 99-101.
36. Ευθ. Εμμ. Βελώνιας, «Περιγραφή Υφιστάμενης Κατάστασης(Τοπικής Αυτοδιοίκησης / Περιφερειακής Διοίκησης)» *στο* Διοικητική Μεταρρύθμιση, έτος 8ο, τεύχ. 31-32, Ιούλ.-Δεκ. 1987, σελ. 96 & 99.

ΚΕΦ. 4: ΤΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΑ ΚΑΙ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ.

Η ανεξέλεγκτη μορφή επέκτασης σχεδίου πόλεως έχει πάρει τέτοιες διαστάσεις ώστε η πρωτεύουσα σήμερα να έχει απλωθεί σε ολόκληρη την Αττική και να συγκροτείται από ένα μωσαϊκό δήμων και κοινοτήτων με ποικίλες οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες. Αυτός ο τρόπος ανάπτυξης του πολεοδομικού ιστού της πρωτεύουσας προκάλεσε μια σειρά από πολυσύνθετα προβλήματα, τα οποία σχετίζονται με τα εξής θέματα:

Διοικητική Οργάνωση

Τα προβλήματα του χωροταξικού και πολεοδομικού τομέα σχετίζονται άμεσα με την διαχείριση της πόλης, δηλαδή την διάρθρωση των φορέων, την κατανομή των αρμοδιοτήτων τους, την εδαφικο-πολιτική δομή. Αναζητείται ένα οργανωτικό σχήμα που να μπορεί να ανταποκρίνεται στην ιδιομορφία των προβλημάτων της Πρωτεύουσας και να αντιμετωπίζει ενιαία τον σχεδιασμό και προγραμματισμό της μητροπολιτικής περιοχής.

Περιβάλλον

Σημαντική αλλοίωση του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος από τις χρήσεις και τις λειτουργίες της πόλης, έτσι όπως αυτές είναι διαρθρωμένες στο χώρο, με αποτέλεσμα την υποβάθμιση της ποιότητας ζωής των κατοίκων στους χώρους διαβίωσης και εργασίας.

Κατοικία

Το πρόβλημα στον τομέα της κατοικίας συναρτάται άμεσα με τον τρόπο επέκτασης των περιοχών κατοικίας, ένας τρόπος απρογραμμάτιστος, ανεξέλεγκτος και αυθαίρετος, βασιζόμενος στις αρχές και τους νόμους της ιδιωτικής ελεύθερης αγοράς. Τρία είναι τα βασικά στοιχεία που συνθέτουν και συνιστούν το πρόβλημα "κατοικία": χωροθέτηση, πυκνότητα, κόστος.

Το κόστος της προσφερόμενης κατοικίας είναι πολύ υψηλό κι αυτό έχει να κάνει με τις διάφορες μορφές χρηματοδότησης και παραγωγής της κατοικίας γενικότερα στην Ελλάδα και ειδικότερα στην πρωτεύουσα που χρησιμοποιήθηκαν κατά κόρον[1].

Η πολεοδομική πυκνότητα στις περισσότερες από τις περιοχές κατοικίας στην πρωτεύουσα είναι πολύ μεγάλη, έτσι που να αποτελεί ένα από τα στοιχεία που υποβαθμίζουν την ποιότητα ζωής. Οι κύριες αιτίες είναι δύο:

α) Οι πολύ υψηλοί συντελεστές δόμησης που επιτράπηκαν στην εκμετάλλευση των οικοπέδων από τις διάφορες κυβερνήσεις στο χόνο, υποχωρώντας στις πιέσεις των επιχειρήσεων, των οικοπεδούχων και των συνεταιρισμών που "ανθούσαν σαν μανιτάρια".

β) Οι τρομερές ελλείψεις στη σύνθεση της κάθε μιας περιοχής, από τις οποίες λείπουν παντελώς ελεύθεροι χώροι, πράσινο όπως και κοινωνικός εξοπλισμός.

Οσον αφορά στη χωροθέτηση των περιοχών κατοικίας παρατηρούνται τα εξής[2]:

α) Δεν είναι ορθολογικά διαρθρωμένη.

β) επηρεάστηκε από το μονοκεντρικό σύστημα στη δομή τους και δεν ανέπτυξε ουσιαστικά περιμετρικά κέντρα.

γ) Επηρεάστηκε από την κερδοσκοπική και αυθαίρετη οικοπεδοποίηση σε περιοχές που εξυπηρετούσαν τις ανάγκες της βιομηχανίας ή οικοπεδούχων.

δ) Δεν συνοδεύτηκε από κατασκευή της αναγκαίας υποδομής σε δίκτυα εξυπηρέτησης με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν σοβαρότατα προβλήματα αποχέτευσης ακαθάρτων και αποστράγκισης ομβρίων(αντιπλημμυρικών).

ε) Δεν συνοδεύτηκε από νέο ανεπτυγμένο κυκλοφοριακό δίκτυο και μαζικά μέσα συγκοινωνίας με αποτέλεσμα να δημιουργούνται σήμερα συμφορήσεις και κυκλοφοριακά αδιέξοδα.

στ) Δεν συνοδεύτηκε από την πρόβλεψη δημόσιων χώρων και κοινωνικού εξοπλισμού στην περίμετρο που θα ανταποκρινόταν στη μητροπολιτικλή διάρθρωση που αποκτούσε με αποτέλεσμα τη συμφόρηση του παλιού υπάρχοντος κέντρου της πρωτεύουσας με δυσβάστακτο πρόσθετο όγκο και κατηγορίες λειτουργιών.

ζ) Παρ' όλη την αλματώδη μεταπολεμική ανάπτυξη της πρωτεύουσας, ουσιαστικά δεν υπήρξε καμμία ουσιαστική κρατική παρέμβαση από τις εκάστοτε κυβερνήσεις ώστε να κατευθύνει ορθολογικά την επέκταση, την διάρθρωση και χρήση γης και την κατασκευή υποδομής και εξοπλισμού που ήταν παραίτητα.

Αποτέλεσμα των παραπάνω συνθηκών και πολιτικής είναι να υπάρχουν σήμερα τα εξής προβλήματα[3]:

α) Ελλειψη σωστής οικιστικής διάρθρωσης.

β) Ανάπτυξη κατοικίας με άλλες ασυμβίβαστες λειτουργίες.

γ) Πολύ υψηλές πυκνότητες σε πολλές περιοχές.

δ) Ελλειπής φυσικός φωτισμός, αερισμός, ηλιασμός.

ε) Ελλειψη από σωστό φυσικό και δομημένο περιβάλλον(π.χ. έλλειψη πεζοδρόμων).

στ) Χαμηλή ποιότητα ζωής.

Κοινωνικός Εξοπλισμός

Τα προβλήματα στον κοινωνικό εξοπλισμό αφορούν τις αυξανόμενες ελλείψεις του και την άνιση κατανομή του στο χώρο. Πιο αναλυτικά:

Εκπαίδευση

- Δυσκολία εξεύρεσης κατάλληλων χώρων για όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης μέσα στον αστικό ιστό εξ' αιτίας του τρόπου επέκτασης της πόλης και του ύψους της τιμής γης.
- Πολύ υψηλό ποσοστό ιδιωτικής εκπαίδευσης, γεγονός που αποδεικνύει τις αδυναμίες της κρατικής παρέμβασης στην εκπαίδευση και υποδηλώνει τον κοινωνικό διαχωρισμό που υφίσταται στην πόλη.
- Οι λειτουργικές συνθήκες και τα κτίρια είναι υποβαθμισμένα: κακή κτιριακή υποδομή.

Περίθαλψη - Πρόνοια

-Ανεπάρκεια της περίθαλψης.

-Ελλειψη ενός ιεραρχημένου δικτύου μικρών μονάδων, γενικών νοσοκομείων και ειδικών κλινικών κατανεμημένων κατά ειδικότητα.

- Το πολύ υψηλό ποσοστό της κάλυψης της περίθαλψης και της πρόνοιας από την ιδιωτική πρωτοβουλία καθιστά από τη μια μεριά τις κοινωνικές παροχές αντικείμενο κερδοσκοπίας και από την άλλη δημιουργεί, εξαιτίας της περιορισμένης επένδυσης κεφαλαίου, μικρές μονάδες που δεν είναι ικανοποιητικά εξοπλισμένες.

Αναψυχή - Ελεύθερος Χρόνος
- Έλλειψη πρασίνου
- Έλλειψη χώρων άθλησης ειδικότερα στο επίπεδο της γειτονιάς, συνοικίας, περιοχής
- Έλλειψη οργανωμένης αναψυχής
- Χαμηλό ποσοστό ελεύθερων χώρων, ιδιαίτερα στις περιοχές χαμηλού και μεσαίου εισοδήματος
- Υποβάθμιση ποιότητας ζωής

Τεχνικός Εξοπλισμός - Εργα Υποδομής
- Απρογραμμάτιστη κατασκευή των έργων υποδομής με τεράστιες ελλείψεις.
- Μη ικανοποιητική λειτουργία και εξυπηρέτηση του δικτύου ύδρευσης
- Μη ικανοποιητική λειτουργία και εξυπηρέτηση του αποχετευτικού δικτύου
- Μη ικανοποιητική, έως και παντελής, κάλυψη της αντιπλημμυρικής προστασίας.

Κυκλοφορία

Το κυκλοφοριακό πρόβλημα της Αθήνας, η εμπλοκή στις μεταφορές των αγαθών, υπηρεσιών και προσώπων, παρουσιάζεται τόσο σε εκείνες τις μεταφορές που σχετίζονται με τις λειτουργίες της ίδιας της πόλης, όσο και σε εκείνες που μεταχειρίζονται τα δίκτυά της, δηλαδή τις εθνικές και υπερεθνικές μεταφορές που μεταχειρίζονται το λιμάνι ή το αεροδρόμιο της πρωτεύουσας, γεγονός που επιτείνει την εμπλοκή των μεταφορών[4].

Ετσι, έχει δημιουργηθεί ένας υπερκορεσμός με αποτέλεσμα την υποβάθμιση της προσφερόμενης εξυπηρέτησης με όλα τα οικονομικά και κοινωνικά αποτελέσματα για την ποιότητα ζωής των κατοίκων. Αυτό οφείλεται στους εξής λόγους[5]:

1) Στο ρόλο της πόλης μέσα στον ελλαδικό χώρο, όπου με τον υδροκεφαλισμό της απορροφά και λειτουργίες περιφερειακές και εθνικές. Ενας λόγος υπερτονισμού της πόλης αποτελεί η ακτινική διάταξη των εθνικών δικτύων που επιτείνεται και από τη γεωγραφική διαμόρφωση της χώρας: η παντελής έλλειψη αξιόλογων περιφερειακών οδικών αξόνων υποχρεώνει όλες τις από Β-Ν μετακινήσεις του ελλαδικού χώρου να διέρχονται μέσα από το λεκανοπέδιο.

2) Το κυκλοφοριακό πρόβλημα συνδέεται άμεσα με την οργάνωση των διαφόρων τομέων παραγωγής και δραστηριοτήτων. Οι δυσκολίες που προκύπτουν από την οργάνωση, θέση και τις σχέσεις μεταξύ των περιοχών οικονομικών δραστηριοτήτων και κυρίως την υπερσυγκέντρωση υπηρεσιών και λειτουργιών σε πολύ μικρή επιφάνεια της πόλης, έχουν επιπτώσεις σοβαρές στο δίκτυο κυκλοφορίας.

3) Στην κακή οργάνωση της κυκλοφορίας, την ανύπαρκτη συνεργασία των μέσων μεταφοράς και την ανυπαρξία πολιτικής σε ό,τι αφορά τη στάθμευση οχημάτων.

4) Στις οργανωτικές ανεπάρκειες των υπηρεσιών που αφορούν τον τομέα κυκλοφορίας-συγκοινωνίας. Υπάρχει διασκορπισμός και επικάλυψη δραστηριοτήτων μεταξύ των διαφόρων υπουργείων: το ΥΠΕΧΩΔΕ προγραμματίζει και σχεδιάζει την μελέτη και εκτέλεση των έργων κυκλοφορίας και συντάσσει τα πολεοδομικά σχέδια, το ΥΠΕΘΟ εγκρίνει την εκτέλεση των σχετικών έργων και διαθέτει τις πιστώσεις, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξεως ασκεί τα ρυθμιστικά μέτρα κυκλοφορίας και το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών παρακολουθεί τα μέσα μεταφοράς.

5) Η ανεπάρκεια των δημόσιων μέσων μεταφοράς. Η ολοκλήρωση και πραγματοποίηση του μετρό που σήμερα εκτελείται αναμένεται ότι θα λύσει κατά σημαντικό βαθμό την κυκλοφοριακή συμφόρηση και θα διευκολύνει τις μετακινήσεις των κατοίκων.

Θα πρέπει να ειπωθεί ότι σε ένα κυκλοφοριακά κορεσμένο δίκτυο η κατάσταση δεν βελτιώνεται μόνο από την εκτέλεση μεμονωμένων έργων, γιατί εάν βελτιώνονται οι συνθήκες σε ένα σημείο, αυτές μεταφέρονται σε ένα άλλο επόμενο. Επομένως, απαιτείται συνολική παρέμβαση στο κυκλοφοριακό δίκτυο κι όχι σημειακές παρεμβάσεις που είτε μεταφέρουν το πρόβλημα είτε δημιουργούν επιπλέον κίνηση με αποτέλεσμα τη χειροτέρευση της εξυπηρέτησης που προσφέρεται.

Παραγωγικοί Τομείς

Βιομηχανία: υπερσυγκέντρωση των βιομηχανικών δραστηριοτήτων και της απασχόλησης στην Πρωτεύουσα με αποτέλεσμα τη δημιουργία προβλημάτων(γενικά προβλήματα) που εκφράζονται[6]:

- στη λειτουργικότητα της πόλης.
- στις μετακινήσεις που σχετίζονται με τις λειτουργίες και χρήσεις εκτός του τομέα.
- στις ανάγκες για λαϊκή στέγη.
- στα φαινόμενα μόλυνσης και ρύπανσης του περιβάλλοντος.
- στις μεταφορές προς τον άμεσο και ευρύτερο εθνικό χώρο.
- στις τιμές και το καθεστώς γης.
- στην αναψυχή-ελεύθερο χρόνο και για την πόλη, αλλά και για τις συνοικίες που είναι εγκλωβισμένες μεταξύ των βιομηχανικών περιοχών Κηφισσού-Θριάσιου Πεδίου και του Πειραιά.
- στη χωρητικότητα και ικανότητα των δικτύων υποδομής.

Τα ειδικότερα προβλήματα που εκφράζουν και τη γενικότερη δομή του βιομηχανικού τομέα εντοπίζονται[7]:
- στις μεταφορές των εργαζομένων και τη διακίνηση των προϊόντων αλλά και γενικότερα στο σύνολο των αναγκών σε μεταφορές και κυκλοφορία.
- στις ανάγκες σε κατοικία και γενικότερα στη δομή των οικισμών.
-στην απαράδεκτη ανάμιξη χρήσεων γης, π.χ. τουρισμού-βιομηχανίας(Κινέτα-Αγ. Θεόδωροι).
- στη μεταβολή του καθεστώτος γης(από αγροτική σε αστική), αλλά και γενικότερα σε επιδράσεις πάνω στις τοπικές οικονομικές σχέσεις.
- στην καταστροφή και μόλυνση-ρύπανση του φυσικού περιβάλλοντος και στη διατάραξη της οικολογικής ισορροπίας της ευρύτερης περιοχής.

Τριτογενής Τομέας:
- Υπερσυγκέντρωση τριτογενών δραστηριοτήτων μεγαλύτερη από αυτές της βιομηχανίας.
- Μη παραγωγική διάρθρωση.
- Παρασιτισμός.
- Διασπορά του εμπορίου σε όλο τον οικιστικό ιστό της πόλης.
- Εντονη υπερσυγκέντρωση του τομέα της διοίκησης στην Πρωτεύουσα, όπου συγκεντρώνονται στην κεντρική της περιοχή εγκαταστάσεις και δημόσιοι υπάλληλοι νομαρχιακού και διανομαρχιακού επιπέδου, επιπέδου τοπικής εξυπηρέτησης (δήμοι και κοινότητες), εδρών της κεντρικής διοίκησης (Υπουργεία) και κεντρικών υπηρεσιών (ΝΠΔΔ, ΔΕΗ, ΟΤΕ, κ.τ.λ. και τα παραρτήματά τους σε τοπικό επίπεδο).
- Ανεξέλεγκτη και απρογραμμάτιστη ανάπτυξη του τουρισμού στις ακτές και τα νησιά της Αττικής, όπου η διογκωμένη εκμετάλλευση γης για δεύτερη κατοικία αυθαίρετης κατασκευής και οι κάθε φύσης εγκαταστάσεις τουριστικής αναψυχής έχουν δημιουργήσει δισεπίλυτα προβλήματα στον φυσικό περιβάλλον, στις εξυπηρετήσεις, στις μεταφορές και κυκλοφορία, κ.τ.λ.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΤΕΤΑΡΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

1. Περισσότερα για τις μορφές χρηματοδότησης της κατοικίας βλ. *στο* Κεφ. Θεσμικό Πλαίσιο Οικονομικού Προγραμματισμού της παρούσας διπλωματικής εργασίας.
2. ΤΕΕ, *Το Πρόβλημα Αθήνα - 3. Τα προβλήματα της Αθήνας και τα αίτιά τους*, Ιούνιος 1979, σελ. 19.
3. *Στο* ίδιο, σελ. 20.
4. *Στο* ίδιο, σελ. 51.
5. *Στο* ίδιο, σελ. 51-55.
6. *Στο* ίδιο, σελ. 68-69.
7. *Στο* ίδιο, σελ. 70-71.

ΚΕΦ. 5: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΙΡΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ.

Το ζήτημα της διοίκησης υπεισέρχεται στον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό της μητροπολιτικής περιοχής της Αθήνας σε δύο επίπεδα:

1) στο επίπεδο της οργάνωσης της διοίκησης, του οποίου τα προβλήματα ισχύουν για όλο τον εθνικό χώρο κι επομένως και για την πρωτεύουσα, και

2) στο εδαφικο-πολιτικό επίπεδο, του οποίου τα προβλήματα εμφανίζονται με ιδιαίτερο τρόπο στην εξεταζόμενη περιοχή.

1. Στο πρώτο επίπεδο, τα προβλήματα της οργάνωσης αφορούν τους διάφορους μηχανισμούς, την τεχνογνωστική υποδομή και το ανθρώπινο δυναμικό.

Πιο συγκεκριμένα, παρατηρούνται τα εξής[1]:

- ανεπάρκεια ποσοστικής και ποιοτικής υλικοτεχνικής υποδομής(σχεδόν ανυπαρξία αξιοποίησης των δυνατοτήτων της πληροφορικής)
- ανεπάρκεια εξειδικευμένου προσωπικού
- ανεπάρκεια θεσμικού πλαισίου (άτυπες παρεμβάσεις, γραφειοκρατικά συστήματα παρακολούθησης)
- ανεπάρκεια λειτουργίας της Διοίκησης: κατακερματισμός πόρων, γραφειοκρατικές καθυστερήσεις, αδυναμία αξιοποίησης κοινοτικών ή άλλων προγραμμάτων
- ελλειπής και καθυστερημένη πληροφόρηση
- έλλειψη αξιολογικών συστημάτων και δεσμευτικών κριτηρίων επιλογής
- πληθώρα θεσμοθετημένων αρμοδιοτήτων των επιμέρους φορέων που αποδεικνύονται αποσπασματικές
- χρηματοδοτικά προβλήματα: καθυστερήσεις στις ροές και απορροφήσεις, αδυναμία κάλυψης ιδίας συμμετοχής

Τα γενικά αυτά συμπτώματα δυσλειτουργίας οξύννται στην τοπική κλίμακα (ΟΤΑ), όπου διαπιστώνονται τα εξής[2]:

- ανεπάρκεια προσωπικού
- ανορθόδοξη κατανομή προσωπικού: συγκέντρωση υπαλλήλων σε ειδικότητες που δεν χρειάζονται επιπλέον άτομα (π.χ. εκτελεστικές εργασίες όπως καθαριότητα οδών και συντήρηση κήπων) και ελλειπής ή ανυπαρξία υπαλληλικού προσωπικού σε ειδικότητες που είναι απαραίτητες σήμερα (π.χ. ειδικοί επιστημονικοί συνεργάτες, σύμβουλοι ανάπτυξης)
- ελλειπής ροή πληροφοριών προς ΟΤΑ
- ανυπαρξία τεχνογνωσίας
- ελλειπής αντιμετώπιση τοπικών προβλημάτων
- δυσκολία εφαρμογής σχεδασμού
- πλημμελής προώθηση συμμετοχικών διαδικασιών
- δυσχέρεια σχέσεων μεταξύ των μονομελών οργάνων της κεντρικής διοίκησης και των πολυμελών της περιφέρειας.

Τα παραπάνω προβλήματα παίρνουν ακόμη πιο σημαντική διάσταση στο επίπεδο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης[3], όπου κυριαρχεί η σύγχυση αρμοδιοτήτων, η αμηχανία κατάρτισης του οργανισμού εσωτερικής λειτουργίας, η ελλειπής ειδική τεχνογνωστική υποδομή και η ανυπαρξία

ανθρώπινου δυναμικού ικανού και αξιόλογου να προωθήσει και να υλοποιήσει ριζοσπαστικές τομές τέτοιες που να καταστήσει την τοπική εξουσία πραγματικότητα.

2. Τα προβλήματα σε αυτό το επίπεδο σχετίζονται με τις διάφορες διοικητικές ενότητες, τους φορείς, την ίδια την διοικητική διάρθρωση, την εμπλοκή των παρεμβάσεων σε χωρικό επίπεδο και επίπεδο προγραμματισμού και την ασάφεια των αρμοδιοτήτων.

Οσον αφορά τη διοικητική διάρθρωση, ο διοικητικός χάρτης της μητροπολιτικής περιοχής απαρτίζεται από:
- 1 Διοικητική Περιφέρεια
- 4 Νομαρχίες
- 150 ΟΤΑ (81 Δήμοι και 69 Κοινότητες)
- 2 απλές Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, 1 Διευρυμένη Ν.Α. με 2 Νομαρχιακά Διαμερίσματα
- 22 Υπουργεία και
- 3.500 περίπου Δημόσιους Οργανισμούς και υπηρεσίες του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Ήδη αναφερθήκαμε στα προβλήματα που απαιτούν ενιαία διαχείριση της μητροπολιτικής περιοχής και ότι μια τέτοια αντιμετώπιση δεν είναι δυνατή καθώς η Αττική χωρίζεται σε τέσσερα κέντρα εξουσίας τα οποία ασκούν διαφορετική πολιτική, το καθένα στο χώρο του, για τα κοινά και ιδιόμορφα προβλήματα της πρωτεύουσας (οικιστική διάρθρωση, κυκλοφορία, διαχείριση απορριμάτων, κ.τ.λ.).

Σε σχέση με τους φορείς (βλέπε σχετική ενότητα 2.2.: "οι φορείς άσκησης χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής και οι αρμοδιότητές τους" στο δεύτερο μέρος της ιδίας εργασίας), άσκησης χωροταξικής πολιτικής παρατηρούνται συχνές αλλαγές στις ονομασίες τους με θεσμοθέτηση νόμων που δείχνουν την αμηχανία αντιμετώπισης των προβλημάτων της πρωτεύουσας. Ο κύριος φορέας άσκησης χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής είναι το ΥΠΕΧΩΔΕ που όμως λόγω του ότι το ΥΠΕΘΟ ελέγχει το σκέλος των επενδύσεων και χρηματοδοτήσεων για συγκεκριμένες χρήσεις, το ΥΠΕΧΩΔΕ δεν έχει τη δυνατότητα εφαρμογής και διαχείρισης του εδάφους κι έχει παραμείνει έτσι στο επίπεδο καθορισμού σχεδίων του. Πολιτική διαχείρισης του εδάφους, εκτός του ΥΠΕΘΟ, εφαρμόζεται και από άλλους φορείς: ΥΒΕΤ, Υπουργείο Γεωργίας, Υπουργείο Επικοινωνιών και Μεταφορών. Μεταξύ τους, όμως, δεν υπάρχει ή υπάρχει ελάχιστος συντονισμός και συχνά ασκούν αντιφατικές πολιτικές. Ταυτόχρονα, υπάρχουν πλήθος άλλων φορέων με διαφορετικό λειτουργικό σχήμα όσον αφορά τις αρμοδιότητες, οι οποίοι επηρεάζουν αποφασιστικά το χώρο σε σχέση με τις πληθυσμιακές εξυπηρετήσεις, τις περιοχές επενδύσεων κ.λπ. και είναι: το ΥΠΠΟ, το Υπουργείο δικαιοσύνης, ο ΕΟΤ, η ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΟΣΕ, ΟΑ, ΕΥΔΑΠ, ΟΛΠ και ερευνητικοί φορείς.

Περιπτώσεις εμπλοκής τοπικών και κεντρικών φορέων είναι χαρακτηριστικές στην περιοχή Αττικής. Ετσι, ενώ ο Δήμος Αθηναίων έχει εκπονήσει διάφορες πολεοδομικές μελέτες, η έγκριση εφαρμογής τους περνάει από το ΥΠΕΧΩΔΕ, το οποίο έχει τη δυνατότητα να μην το εγκρίνει ή να μην μπεί καν

σε αυτή τη διαδικασία λόγω γραφειοκρατικών καθυστερήσεων. Αλλη περίπτωση ενδοϋπουργικής εμπλοκής αποτελούν τα ΓΠΣ και οι ΠΜΕ/Α, όπου τα ΓΠΣ εγκρίνονται από τον Οργανισμό Αθήνας, ενώ οι ΠΜΕ/Α εγκρίνονται από το ΥΠΕΧΩΔΕ. Χαρακτηριστική είναι η παρέμβαση στην Πλάκα, όπου ναι μεν ανήκει ως περιοχή στις αρμοδιότητες του Δήμου Αθηναίων, αλλά ελέγχεται και παρεμβαίνει το ΥΠΕΧΩΔΕ για τα παραδοσιακά σύνολα και τα διατηρητέα κτίρια, ενώ ο Δήμος Αθηναίων αναμιγνύεται στην εξέλιξη της Πλάκας μόνο για την έκδοση των οικοδομικών αδειών.

Εκτός από την εμπλοκή των παρεμβάσεων που δημιουργείται από την εμπλοκή των φορέων στο σχεδιασμό, υπάρχει και εμπλοκή παρεμβάσεων σε διάφορα έργα, μελέτες, προγράμματα χρηματοδότησης ή άλλα κοινωνικά και αφορούν το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αττικής, τις τομεακές παρεμβάσεις από το ΚΠΣ 2, τα ΓΠΣ και ΖΟΕ και τα Τοπικά Αναπτυξιακά Προγράμματα σε επίπεδο ΟΤΑ. Εμπλέκονται, έτσι, οι αρμοδιότητες των κεντρικών και τοπικών φορέων για τα προγράμματα αυτά. Αυτό που είναι μόνο ξεκαθαρισμένο είναι ότι το επίπεδο του προγραμματισμού και επιτελικού σχεδιασμού ανήκει στους κεντρικούς φορείς, ενώ το επίπεδο διαχείρισης και υλοποίησης στο τοπικό επίπεδο. Η σύγχυση προφανώς δημιουργείται στο τοπικό επίπεδο της υλοποίησης των προγραμμάτων και έργων, όπου υπάρχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρώτου και δευτέρου βαθμού, δηλαδή οι δήμοι-κοινότητες και η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Στα παραπάνω επίπεδα επιτελικού και εκτελεστικού σχεδιασμού των έργων και προγραμμάτων εμπλέκεται και ο Οργανισμός Αθήνας, ο οποίος έχει αναλάβει το δύσκολο έργο παρακολούθησης και εφαρμογής του ΡΣΑ, το συντονισμό των φορέων για την εναρμόνιση των προγραμμάτων τους με το ΡΣΑ, κ.α. τα οποία έχουν αναφερθεί.

Το πρόβλημα εναρμόνισης των διοικητικών και χωροταξικών δομών στη μητροπολιτική περιοχή Αττικής εντείνεται και με τον τεράστιο αριθμό των διοικητικών διαιρέσεων πέρα από τις τις παραδοσιακές φυσικογεωγραφικές περιοχές (Λεκανοπέδιο, Θριάσιο, Μεσόγεια, Λαυρεωτική, Βόρεια Αττική, κ.λπ.). Αυτές οι διοικητικές διαιρέσεις είναι[4]:

1) Ο χώρος της Αττικής αποτελεί μία από τις αναπτυξιακές, διοικητικές και εκλογικές περιφέρειες του κράτους και ταυτόχρονα έναν από τους 51 νομούς της χώρας. Κατ' εξαίρεση ο νομός Αττικής χωρίζεται σε 4 διοικητικές ενότητες, τις Νομαρχίες, τις μόνες που δεν ταυτίζονται με όρια νομών αλλά περιλαμβάνουν η κάθε μία ένα τμήμα του Λεκανοπεδίου διαμελίζοντας έτσι διοικητικά τον ιστό του πολεοδομικού συγκροτήματος των Αθηνών.

2) Η διοικητική διαίρεση σε 7 επαρχίες, η οποία είναι υπόλλειμα των δύο παλιότερων νομών και νομαρχιών της Αττικής και Πειραιώς. Ας σημειωθεί ότι ειδικά η επαρχία Αττικής επεκτείνεται και στις τέσσερις νομαρχίες.

3) Υπάρχει, επίσης, η εκκλησιαστική δομή ανωτέρου επιπέδου (Μητροπόλεις). Το πλέγμα αυτών των εκκλησιαστικών μονάδων αποτελείται από την Αρχιεπισκοπή Αθηνών και τις Μητροπόλεις Αττικής και Μεγαρίδος, Νίκαιας, Πειραιώς και Υδρας, με όρια εντελώς διαφορετικά

από εκείνα των νομών και των νομαρχιών, κάτι που συμβαίνει σε πολλές περιοχές της χώρας.

4) Η περιφέρεια και ο νομός Αττικής διαιρείται σε 5 εκλογικές περιφέρειες (Α΄ Αθηνών, Β΄ Αθηνών, Α΄ Πειραιώς, Β΄ Πειραιώς, Υπόλοιπο Αττικής), οι μόνες στη χώρα που δεν ταυτίζονται με τα διοικητικά όρια νομού ή νομαρχίας.

5) Ακόμη, υπάρχουν οι 5 χωροταξικές ενότητες που προβλέπει το ΡΣΑ (Λεκανοπέδιο μαζί με τη Σαλαμίνα, Δυτική Αττική, Ανατολική Αττική, Βόρεια Αττική, Νησιώτικη Αττική), οι οποίες χωρίζουν σωστότερα τον πολεοδομικό ιστό της Αττικής και φυσικά δεν έχουν καμμία σχέση με τον διαμελισμό που προκαλούν οι τέσσερις νομαρχίες.

6) Σε ένα ενδιάμεσο επίπεδο, μεταξύ του νομού Αττικής και των ΟΤΑ, υπάρχουν οι γεωγραφικές ενότητες του Ν. 1416/84 για τη δημιουργία αναπτυξιακών συνδέσμων (7 συνολικά τέτοιες ενότητες) και οι γεωγραφικές περιοχές του Ν. 1622/86 για τη συνένωση των ΟΤΑ(20 τέτοιες περιοχές).

7) Σε επίπεδο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, υπάρχουν οι πολλοί και μικροί σε μέγεθος δήμοι και κοινότητες (150 συνολικά), των οποίων τα προβλήματα είναι πολλά και των οποίων τα όρια αποτελούν σήμερα τυπικά διαχωριστικές γραμμές χωρίς ουσιαστική σημασία. Απαιτείται η συνένωση ΟΤΑ για τη δημιουργία λιγότερων και μεγαλύτερων σε μέγεθος δήμων και κοινοτήτων για την άσκηση και εφαρμογή ουσιαστικής αναπτυξιακής πολιτικής.

8) Σε επίπεδο δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, η Αττική χωρίζεται σε τέσσερις ουσιαστικά Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, όπως άλλωστε αποδείχτηκε στην ενότητα 3.3. περί παρεμβάσεων στην διοικητική οργάνωση της Αττικής.

9) Σε επίπεδο ενδοδημοτικής διαίρεσης του χώρου σε ακόμα μικρότερες χωρικές μονάδες υπάρχουν οι πολεοδομικές ενότητες του Ν. 1337/83 (γειτονιές/συνοικίες). Μόνο στο Δήμο Αθηναίων υπάρχουν οριοθετημένες 129 τέτοιες ενότητες που ομαδοποιούνται σε 40 συνοικίες. Στο ίδιο επίπεδο, υπάρχουν τα γνωστά 7 δημοτικά διαμερίσματα καθώς και οι εκκλησιαστικές ενορίες, οι οποίες στην Μείζονα Περιοχή Αθηνών που δεν περιλαμβάνει όλη την Αττική φθάνουν σε αριθμό τις 358 τέτοιες ενορίες και τα όριά τους συμπίπτουν με αυτά των εκλογικών τομέων για λόγους σκοπιμότητας.

Η παραπάνω κατάσταση διοικητικών διαιρέσεων σημαίνει ότι για κάθε σχεδιαστική ενέργεια και διαδικασία απαιτείται η εμπλοκή των περισσότερων από τα παραπάνω διοικητικών οργάνων και φορέων, τα οποία όμως μέχρι σήμερα έχουν αποδείξει ότι λειτουργούν ανεξάρτητα και χωρίς συντονισμό με πολλές επικαλύψεις σε κάποια θέματα και με πολλές ελλείψεις σε κάποια άλλα.

Το μεγαλύτερο πρόβλημα εντοπίζεται στο νέο διοικητικό σύστημα του διαμελισμού της χωρικής ενότητας σε τέσσερις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Είναι προφανές ότι το υφιστάμενο σύστημα διοίκησης στην μητροπολιτική περιοχή Αθηνών περιπλέκει ακόμη περισσότερο την κατάσταση και τη διαχείριση της πόλης. Κι αυτό γιατί με το καθεστώς της νομαρχιακής τετραρχίας ενιαίες και αναπόσπαστες λειτουργίες και δραστηριότητες που αφορούν και αναπτύσσονται στο σύνολο της μητροπολιτικής περιοχής κατανέμονται σε τέσσερα κέντρα εξουσίας, τα οποία όμως με τις αρχές της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας που εισήγαγε ο νόμος σε αυτό το επίπεδο, θα έχουν διαφορετική πολιτική εντολή από το αντίστοιχο εκλογικό σώμα και θα αντιλαμβάνονται με διαφορετικό τρόπο το καθένα τη διαχείριση της λειτουργίας της περιοχής του. Ετσι, όμως, πως θα λυθούν τα προβλήματα όταν αυτά απαιτούν ενιαία και σφαιρική αντιμετώπιση: πως θα χαραχθεί ενιαία πολιτική για το κυκλοφοριακό πρόβλημα, για τη διαχείριση των απορριμάτων, για την πολεοδομική και οικιστική ανασυγκρότησή της;

Θα πρέπει, ωστόσο, να αναφερθούν και τα θετικά στοιχεία που σαφώς αφορούν στην αιρετότητα των οργάνων ενδυναμώνοντας με αυτό τον τρόπο τη νομιμοποιητική βάση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Η θετική αυτή μεταβολή των αρχών του πολιτικο-διοικητικού καθεστώτος σε σχέση με τις αρνητικές μεταβολές στο οργανωτικο-διαρθρωτικό επίπεδο θα πρέπει να επισημανθεί η παρατήρηση ότι προτιμάται η νομιμοποίηση έναντι της αποτελεσματικότητας.

Για την Διευρυμένη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (Δ.Ν.Α) Αθηνών-Πειραιώς θα πρέπει να γίνουν κάποια σχόλια. Για την οργάνωσή της θα πρέπει να αναφερθούν τα ακόλουθα: Εχει δύο Νομαρχιακά Διαμερίσματα, Αθηνών και Πειραιώς, των οποίων για κάθε ένα υφίσταται αιρετός Νομάρχης, Νομαρχιακό Συμβούλιο και Νομαρχιακή Επιτροπή. Οργανα της Διευρυμένης Ν.Α. είναι ο Πρόεδρος και το Συμβούλιό της. Ο Πρόεδρος εκλέγεται με απόλυτη πλειοψηφία από το κοινό εκλογικό σώμα των Νομαρχιακών Διαμερισμάτων Αθηνών και Πειραιώς και το Συμβούλιο της αποτελείται από όλους του συμβούλους των Νομαρχιακών Διαμερισμάτων. Σύμφωνα με τα παραπάνω πρέπει να υπάρχουν στην Αττική: 4 αιρετοί Νομάρχες, 4 Νομαρχιακές Επιτροπές, 5 Νομαρχιακά Συμβούλια (2 Ν.Σ. των απλών Ν.Α. Δυτικής και Ανατολικής Αττικής, 2 των Νομαρχιακών Διαμερισμάτων και 1 της Δ.Ν.Α.)! Μετά από αυτά εύλογα δημιουργείται σύγχυση σχετικά με το πόσες τελικά Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις υπάρχουν: 3, 4 ή 5; Τρεις εάν πούμε ότι βγάζουμε έξω τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα μόνον επειδή δεν φέρουν το όνομα "Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση": σε αυτή την περίπτωση υπάρχουν τρεις Ν.Α. που είναι η Ν.Α. Ανατολικής Αττικής , η Ν.Α. Δυτικής Αττικής και η Δ.Ν.Α. Αθηνών - Πειραιώς. Αμέσως, όμως, δημιουργούνται ερωτηματικά σχετικά με τους αιρετούς Νομάρχες των Νομαρχιακών Διαμερισμάτων και τότε σκεφτόμαστε να μην σταθούμε στην τυπικότητα του ονόματος και να συμπεριλάβουμε τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα ως Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, οπότε μαζί και με την Δ.Ν.Α. και τις άλλες δύο απλές Ν.Α. γίνονται 5 οι Ν.Α.! Από την άλλη, διερωτώμαστε για την Δ.Ν.Α, η οποία δεν εκλέχτηκε άμεσα από τον λαό, της οποίας ο Πρόεδρος εκλέχτηκε ούτως άλλως από τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα και το Συμβούλιό της επίσης συναποτελείται από τα Ν.Δ. Επομένως, ποια είναι η Διευρυμένη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και κυρίως ποιά η χρησιμότητά της; Και καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι στην πραγματικότητα οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις είναι

4, όπως ακριβώς είχε προβλεφτεί σύμφωνα με το Ν.2218/94! Ο ρόλος, οι λειτουργίες και οι αρμοδιότητες, έτσι, της Δ.Ν.Α. παραμένουν ασαφείς και απροσδιόριστες, όπως άλλωστε αποδεικνύεται και στην πράξη, όπου ο Πρόεδρος της Δ.Ν.Α. πραγματικά δεν έχει ή δεν ξέρει με τι να ασχοληθεί!

Εάν υπάρχει σύγχυση σχετικά και μόνον με τον προσδιορισμό των διοικητικών επιπέδων, τότε πως μπορούν να αποδοθούν οι αρμοδιότητες στο καθένα από αυτά τα επίπεδα; Επόμενο είναι να δημιουργείται σύγχυση και ρευστότητα σχετικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων αφετέρου μεταξύ των ΟΤΑ και της Περιφέρειας καθώς και της κρατικής διοίκησης, και αφενός ακόμη περισσότερο μεταξύ των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού. Αλλά, για την μητροπολιτική περιοχή της Αττικής, επιπλέον δημιουργείται σύγχυση και ως προς την εσωτερική κατανομή των αρμοδιοτήτων, μεταξύ αφενός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και αφετέρου των Νομαρχιακών Διαμερισμάτων και φυσικά κατ' επέκταση αφενός του Προέδρου της Δ.Ν.Α και του Συμβουλίου της και αφετέρου των Νομαρχών και των Συμβουλίων των Νομαρχιακών Διαμερισμάτων. Ως προς τις ίδιες τις αρμοδιότητες, μάταια κανείς αναζητεί στο νόμο ειδικές αρμοδιότητες και λειτουργίες που να προσιδιάζουν στην πεμπτουσία της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης.

Ετσι, πέρα από το ήδη περίπλοκο σύστημα των τεσσάρων Ν.Α. στην αρχή, το οποίο δυσχεραίνει μία ενιαία σχεδιαστική αντιμετώπιση της μητροπολιτικής περιοχής της Αττικής όπως άλλωστε της αρμόζει, έρχεται και η θέσπιση της Δ.Ν.Α. για να περιπλέξει ακόμη περισσότερο τα πράγματα. Η Διευρυμένη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αποκτά υπόσταση και αξία και έχει άλλη προοπτική μόνο εάν ειδωθεί και ενταχθεί σε ένα διαφορετικό πλαίσιο διοικητικής οργάνωσης, τέτοιο που να αρμόζει σε μια μητροπολιτική περιοχή. Η Διευρυμένη Ν.Α. δεν μπορεί παρά να έχει την προοπτική της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης.

Επομένως, το οργανωτικό σχήμα της Δ.Ν.Α. αποτιμώμενο με βάση τη δημοκρατική νομιμοποίησή του προκειμένου να φέρει το όνομα Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση είναι νόθο και αποτιμώμενο με βάση μια Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση είνα κακέκτυπο υποκατάστατό της.

Ως προς τις άλλες διοικητικές διαιρέσεις, σημαντική πολιτική ρύθμιση πρέπει να υιοθετηθεί για τον υπερβολικό αριθμό μικρών ΟΤΑ, για τους οποίους η ορθολογική ρύθμιση θα ήταν μία συνένωσή τους προκειμένου για τη δημιουργία νέων μεγαλύτερων βιώσιμων Δήμων. Σημαντικό είναι και το γεγονός ότι θα πρέπει να επαναπροσδιοριστούν τα όρια των εκλογικών περιφερειών, οι οποίες αποτελούν ανακολουθία μπροστά στον διοικητικό εκσυγχρονισμό που επιχειρείται. Οι εκλογικές περιφέρειες έχουν οριοθετηθεί από πολλές δεκαετίες πριν και παρέμειναν ως έχουν για πολιτικές σκοπιμότητες, κυρίως πελατειακών σχέσεων. Θα πρέπει, όμως να γίνει μια υπέρβαση ώστε οι εκλογικές περιφέρειες να εναρμονίζονται με τις διοικητικές δομές. Η μεγαλύτερη, όμως, αναντιστοιχία στις διάφορες διοικητικές διαιρέσεις και τα συνακόλουθα όριά τους εντοπίζεται μεταξύ των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των χωροταξικών υποενοτήτων, προκαλώντας σοβαρά προβλήματα ως προς την υιοθέτηση μιας αποτελεσματικής άσκησης χωροταξικής-πολεοδομικής-περιβαλλοντικής πολιτικής. Εάν το κράτος "θέλει" να υφίσταται ο τεμαχισμός του ενιαίου μητροπολιτικού χώρου σε Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ή Νομαρχίες, τότε αυτές θα πρέπει τουλάχιστον να εναρμονίζονται σε κάποιο βαθμό με τις χωροταξικές υποενότητες του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας, κι όχι να υπάρχει

αυτή η τεράστια απόκλιση ως προς την οριοθέτηση του κάθε επιπέδου. Ακόμη, παρατηρείται ανακολουθία και μεταξύ των εκλογικών περιφερειών και των χωροταξικών υποενοτήτων, όπου π.χ. βλέπουμε η Α΄ Πειραιώς να περιλαμβάνει και τη Νησιώτικη Αττική, η οποία όμως στο ΡΣΑ αποτελεί αυτόνομη χωροταξική υποενότητα.

Ολες αυτές οι διοικητικές διαιρέσεις και οι ανακολουθίες που προκύπτουν στον μητροπολιτικό χώρο διαφαίνονται στους παρακάτω Χάρτες, όπου ο Χάρτης 1 αναδεικνύει την πολυκατάτμηση και τον κατακερματισμό της οργανικής μητροπολιτικής χωρικής ενότητας σε πολλούς μικρούς ΟΤΑ α΄ βαθμού, καθώς και την ανακολουθία μεταξύ των ορίων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των εκλογικών περιφερειών, ενώ σε σύγκριση με το Χάρτη 2 αναδεικνύεται η ανακολουθία μεταξύ των ορίων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των χωροταξικών υποενοτήτων.

Συμπερασματικά, βλέπουμε ότι η μητροπολιτική μεγαλούπολη εξελλίσεται σε ένα σύνθετο, πολυδαίδαλο, αντιφατικό και ασυντόνιστο διοικητικό πλέγμα με πολλαπλούς επάλληλους και παράλληλους οργανωτικο-διοικητικούς θεσμούς, το οποίο στέκεται αντιμέτωπο με τα κοινά και ιδιόμορφα προβλήματα που απαιτούν για τη λύση τους μόνον ενιαία πολιτική και ρύθμιση.

Επομένως, εκτός από την αναγκαιότητα εκσυγχρονισμού του διοικητικού συστήματος σε τεχνογνωστική υποδομή, σε ανθρώπινο δυναμικό, κ.λπ. (βλ. πρώτο επίπεδο της ανάλυσης), είναι αναγκαίος και ο εξορθολογισμός του στο εδαφικο-πολιτικό επίπεδο, που σημαίνει ότι οι απαραίτητες πολιτικές και κοινωνικές διαδικασίες καθώς και οι μηχανισμοί εφαρμογής των όποιων σχεδίων, προγραμμάτων και αποφάσεων να περιλαμβάνονται ενσωματωμένες σε έναν ορθολογικό χωροταξικό προγραμματισμό-σχεδιασμό, ο οποίος μπορεί να διαχειριστεί μόνο μέσα από την Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 3: «Ανθρώπινο δυναμικό»(16% του συνολικού προϋπολογισμού)

ΜΕΤΡΟ 3.1. Υποδομές-Αρχική Εκπαίδευση(68,6% του προϋπολογισμού του υποπρογράμματος): 596 σχολικές αίθουσες, εκσυγχρονιστικές παρεμβάσεις στα ΑΕΙ, 159 αίθουσες συνεχιζόμενης κατάρτισης και εκπαίδευσης του προγράμματος κοινωνικού αποκλεισμού, κάλυψη αναγκών σε σχολική στέγη της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στην Αττική κατά 100%. Φορείς: Υπ. Παιδείας, ΑΕΙ,ΤΕΙ, ΟΣΚ (κατασκευή 5.782 αιθουσών και 27 σχολικών συγκροτημάτων ΤΕΛ-ΤΕΣ-ΣΕΚ).

ΜΕΤΡΟ 3.2. Συνεχιζόμενη Εκπαίδευση(20%): κατάρτιση 14.500 ατόμων και φορείς υλοποίησης του μέτρου οι πιστοποιημένοι φορείς επαγγελματικής κατάρτισης.

ΜΕΤΡΟ 3.3. Ανεργία-Κοινωνικός Αποκλεισμός(11,4%): κατάρτιση 6.400 ανέργων και φορείς είναι οι ΟΤΑ και οι φορείς αυτών, Αγροτικοί Συνεταιρισμοί, φορείς εμπλεκόμενοι με ευπαθείς κοινωνικές ομάδες.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 4: «Ενίσχυση Δομών Τοπικής Αυτοδιοίκησης»(12% του συνολικού προϋπολογισμού)

ΜΕΤΡΟ 4.1. Βασική Υποδομή(56% του προϋπολογισμού του υποπρογράμματος): ενέργειες και παρεμβάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης που προωθούν την αναδιάρθρωση, επέκταση και βελτίωση του συτήματος μεταφορών, παρεμβάσεις στον τομέα της ύδρευσης και αποχέτευσης, δράσεις για την αξιοποίηση των τουριστικών πόρων, παρεμβάσεις εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και της ΕΠΑ. Φορείς οι ΟΤΑ σε συνεργασία με την Περιφέρεια Αττικής.

ΜΕΤΡΟ 4.2. Ποιότητα Ζωής(40,5%): δράσεις για τη διαχείριση των αστικών και βιομηχανικών απορριμάτων με εφαρμογή νέων μεθόδων και βελτίωση των υπαρχόντων συστημάτων, δημιουργία υποδομών κοινωνικού και πολιτιστικού περιεχομένου, δημιουργία και βελτίωση ελεύθερων χώρων και χώρων αναψυχής. Φορείς οι ΟΤΑ και οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι.

ΜΕΤΡΟ 4.3. Υποστήριξη Παραγωγικών Δραστηριοτήτων(3,5%): κατασκευή και εξοπλισμός εκθεσιακών κέντρων, δημιουργία βιοτεχνικών εκθέσεων, δημιουργία κέντρου εγγυήσεων για τις ΜΜΕ, παρεμβάσεις λειτουργικής και αισθητικής ανάδειξης των εμπορικών κέντρων, παρεμβάσεις βελτίωσης των υποδομών σε βιομηχανικές και βιοτεχνικές περιοχές. Φορείς υλοποίησης οι ΟΤΑ και οι φορείς τους.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 5: «Τεχνική Βοήθεια»(1% του συνολικού προϋπολογισμού)

ΜΕΤΡΟ 5.1. Τεχνική Βοήθεια ΕΤΠΑ (80% του προϋπολογισμού του υποπρογράμματος)

ΜΕΤΡΟ 5.2. Τεχνική Βοήθεια ΕΚΤ (20% » » »)

Γενικά για την άρτια προετοιμασία της οργανωτικής δομής του ΠΕΠ και την άριστη υλοποίηση του μηχανισμού υλοποίησής του.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 6: «Ολοκλήρωση Ημιτελών Εργων του ΚΠΣ 1-Από 1/1/94 έως 31/7/95» (7% του συνολικού προϋπολογισμού, ΜΟΠκαι έργα ημιτελή του προηγούμενου ΠΕΠ).

6.4. Η αντιστοιχία στόχων και προβλεπόμενων έργων στα προγράμματα: ΡΣΑ, ΠΕΠ και ΚΠΣ 2.

Με μία πρώτη προσέγγιση, διαπιστώνεται αμέσως η συνάφεια στόχων και έργων τόσο μεταξύ των προγραμμάτων, όσο και στο εσωτερικό του κάθε προγράμματος. Ταυτόχρονα, οι στόχοι είναι πολυλειτουργικοί και συνδυάζονται με άλλους στόχους και κατευθύνσεις, όπως και πρέπει να συμβαίνει άλλωστε για ένα ορθολογικό προγραμματισμό-σχεδισμό μιας μητρόπολης.

Η πολυλειτουργικότητα των στόχων του ΡΣΑ διαφαίνεται καθώς κάθε πρόγραμμα ή σχέδιο δράσης του επιχειρησιακού προγράμματος που επιχειρεί ο Οργανισμός Αθήνας ικανοποιεί ταυτόχρονα πολλούς στόχους του ΡΣΑ όπως: προστασία του περιβάλλοντος, οργάνωση της ανάπτυξης των οικιστικών και παραγωγικών δραστηριοτήτων, έλεγχος και ρύθμιση των ρυθμών της αστικοποίησης, ανάδειξη του ιστορικού χαρακτήρα και της πολιτιστικής φυσιογνωμίας της πόλης, αντιπλημμυρική θωράκιση, εναρμόνιση σε μεγάλο βαθμό των στόχων των ΖΟΕ με τους στόχους των ποιοτικών παρεμβάσεων μεγάλης κλίμακας.

Το ίδιο συμβαίνει και με τις μεταξύ τους ενέργειες και μέτρα στο ΠΕΠ, όπου τα μέτρα μέσα στο κάθε υποπρόγραμμα έρχονται σε στενή συνάφεια μεταξύ τους καθώς και τα μέτρα μεταξύ των υποπρογραμμάτων που συνδυάζονται με αυτά άλλων υποπρογραμμάτων, όπως:

α) τα μέτρα 2 και 3, αναμόρφωση παραγωγικού περιβάλλοντος και ειδικές παρεμβάσεις υποβαθμισμένων περιοχών αντίστοιχα, του υποπρογράμματος 2 έχουν συνάφεια με το υποπρόγραμμα 3 για το ανθρώπινο δυναμικό αφού θα δημιουργηθούν νέες θέσεις εργασίας και το μέτρο 2 και θα ειδικευτούν σε τεχνολογίες τηλεματικής με το μέτρο 3.

β) ειδικότερα το μέτρο 3.2 συνδυάζεται και με τους στόχους του υποπρογράμματος 1 για την προστασία του περιβάλλοντος και τους στόχους του υποπρογράμματος 2 για την κυκλοφοριακή αναβάθμιση.

γ) τα μέτρα του υποπρογράμματος 4 για την ενίσχυση δομών τοπικής αυτοδιοίκησης εναρμονίζονται με τους στόχους των υποπρογραμμάτων 1,2 και 3,

δ) το μέτρο 1 για τις μεταφορές του υποπρογράμματος 2 συνδυάζονται με τους στόχους του υποπρογράμματος 1 για την προστασία του περιβάλλοντος καθώς και με το υποπρόγραμμα 3 για το ανθρώπινο δυναμικό.

Η συνάφεια μεταξύ των ίδιων των προγραμμάτων διαπιστώνεται επίσης:

α) όλος ο σχεδιασμός του εξωαστικού χώρου μέσω των ΖΟΕ από τον Οργανισμό Αθήνας ικανοποιεί το στόχο της προστασίας του περιβάλλοντος του άρθρου 2 του ΡΣΑ και εναρμονίζεται με το μέτρο 3 του υποπρογράμματος 1 του ΠΕΠ,

β) το πρόγραμμα ανάπλασης της περιοχής του Ελαιώνα (ποιοτική παρέμβαση μεγάλης κλίμακας που αποτελεί το επίπεδο υλοποίησης του ΡΣΑ σύμφωνα με τον ειδικότερο στόχο δ του ΡΣΑ για τη νέα πολεοδομική δομή της Αθήνας) βρίσκεται σε τέλεια σχέση συνάφειας με το μέτρο 3 για τις ειδικές παρεμβάσεις υποβαθμισμένων περιοχών του υποπρογράμματος 2,

γ) το πρόγραμμα ανάπλασης των ακτών του Σαρωνικού εναρμονίζεται με το μέτρο 3 του υποπρογράμματος 1,

δ) η δημιουργία εγκατάστασης επεξεργασίας αποβλήτων στην Ψυτάλλεια που προβλέπεται και από το ΠΕΠ και από το ΡΣΑ,

ε) ο κοινός στόχος του ΠΕΠ και του ΡΣΑ για τον μετασχηματισμός του ακτινικού οδικού δικτύου σε ακτινικό-δακτυλιακό, ο οποίος επιτυγχάν\εται και μέσα από τα μεγάλα έργα του ΚΠΣ 2.

Πραγματικά, οι στόχοι είναι συντονισμένοι και αλληλοεξαρτώμενοι τόσο μεταξύ των προγραμμάτων όσο και στο εσωτερικό των ίδιων των προγραμμάτων και σχεδίων. Αυτή η διαπίστωση οδηγεί στην αναγκαιότητα του σχεδιασμού και προγραμματισμού που να είναι καθοριστικός και συγκεκριμένος. Αναδύεται ένας ιδιόμορφος τύπος σχεδιασμού της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ως αποτέλεσμα των απαιτήσεων που τίθονται από το ΚΠΣ, που προσανατολίζεται περισσότερο στο επίπεδο της περιφέρειας, της οποίας ο ρόλος της ενισχύεται μέσα στα κοινοτικά πλαίσια. Αποτελώντας πλέον το ΚΠΣ το εθνικό πρόγραμμα κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης οι στόχοι του ΡΣΑ αναπόφευκτα συνδέονται με τους στόχους του ΚΠΣ. Ακριβώς όπως και το πρόγραμμα ανάπτυξης της πρωτεύουσας εκφράζεται σε μεγάλο βαθμό από τις επιλογές που σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο έγιναν από τα αρμόδια εθνικά και περιφερειακά όργανα για τη διατύπωση του προγράμματος του ΚΠΣ. Στα πλαίσια αυτά το επιχειρησιακό πρόγραμμα και ο στρατηγικός σχεδιασμός που επιδιώκει ο Οργανισμός Αθήνας μέσω της εξειδίκευσης των στόχων και κατευθύνσεων του ΡΣΑ σε συγκεκριμένα έργα, ενέργειες και επιλογές εναρμονίζονται με τους στόχους και τις επιλογές του εθνικού και περιφερειακού προγράμματος ανάπτυξης στην πρωτεύουσα όπως εκφράζονται μέσα από το ΚΠΣ και το ΠΕΠ.

6.5. Βαθμός υλοποίησης των έργων και μέτρων και βαθμός αντιστοιχίας τους με τους στόχους του ΡΣΑ.

Εντεκα χρόνια πέρασαν μετά την εκπόνηση του ΡΣΑ και σαφώς είναι ενδιαφέρον να δει κανείς κατά πόσο υλοποιήθηκαν οι στόχοι και οι κατευθύνσεις που έβαζε το Ρυθμιστικό και αν τα ήδη πραγματοποιηθέντα έργα και τα επί περάτωση αντιστοιχούν ή έρχονται σε αντίθεση με τους στόχους του Ρυθμιστικού.

Ο βαθμός υλοποίησης των στόχων που αφορούν τη σχέση της Πρωτεύουσας με τον εθνικό χώρο είναι ικανοποιητικός. Ικανοποιητικό βαθμό εφαρμογής συνιστά για παράδειγμα η σταθεροποίηση του πληθυσμού της μητροπολιτικής περιοχής, η μείωση του δευτερογενούς σε σχέση με τον εθνικό χώρο και η επιθυμητή έστω και μικρή σχετική αύξηση του πρωτογενούς τομέα[4].

Αντιστρόφως ανάλογος είναι ωστόσο ο βαθμός υλοποίησης αρκετών από τις ειδικότερες κατευθύνσεις που αφορούν τη χωρική οργάνωση της ίδιας της πρωτεύουσας. Με ιδιαίτερα χαμηλό βαθμό υλοποίησης χαρακτηρίζονται οι ειδικότερες κατευθύνσεις που προϋποθέτουν για την εφαρμογή τους συντονισμένη διατομεακή δράση, μηχανισμός άρσης της κοινωνικής ανετοιμότητας, υψηλά εξειδικευμένο δυναμικό και αντιπαράθεση μα αναμενόμενο πολιτικό ή και οικονομικό κόστος: π.χ. η μη λειτουργία των ΒΙΟΠΑ, η μη δημιουργία αξιόπιστου μεταφορικού δικτύπου δημόσιων

συγκοινωνιών κυρίως μέσω ενός συστήματος μέσων σταθερής τροχιάς, η ελλειπής προστασία οικολογικών πόρων, η μη λύση του προβλήματος των απορριμάτων.

Πιο αναλυτικά, οι στόχοι και οι κατευθύνσεις που αφορούν στον αστικό χώρο δεν φαίνεται να υλοποιούνται καθώς δεν επιτεύχθηκε η απομάκρυνση των οχλουσών δραστηριοτήτων και η μετεγκατάστασή τους σε ΒΙΟΠΑ, αφού αυτές δεν δημιουργήθηκαν καν. Οι οχλούσες δραστηριόττηες[5] που είναι οι βιοτεχνίες και το χονδρεμπόριο και που υπάρχουν στο εμπορικό τρίγωνο της Αθήνας θα αρχίσουν να απομακρύνονται σταδιακά από τις αρχές του 1999 σύμφωνα με προεδρικό διάταγμα περί χρήσεων γης της περιοχής, όταν δηλαδή θα έχουν περάσει 14 ολόκληρα χρόνια από την εκπόνηση του Ρυθμιστικού! Η χωροθετική ανακατανομή των αποθηκευτικών χώρων υγρών καυσίμων δεν φαίνεται καν να προγραμματίζεται καθώς αυτοί οι χώροι είναι διάσπαρτοι στην Αττική και χρησιμοποιούνται από εταιρείες που κάνουν λαθρεμπόριο υγρών καυσίμων εγκυμονώντας κινδύνους για την ασφάλεια ολόκληρων περιοχών[6].

Οι κοινόχρηστοι χώροι που το Ρυθμιστικό προέβλεπε τη δημιουργία τους επάνω στον δακτύλιο δεν υλοποιήθηκαν, αντίθετα δημοπρατούνται υπόγεια γκαράζ κάτω από τις κεντρικές πλατείες της Αθήνας στο Κολωνάκι, στην Κάνιγγος και αλλού[7].

Ο έλεγχος των χρήσεων γης στον αστικό ιστό περιορίστηκε σε κάποια προεδρικά διατάγματα για την Πλάκα και τα Εξάρχεια, στα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια καθώς και στις πολεοδομικές μελέτες δεύτερης κατοικίας που ουσιαστικά νομιμοποίησαν την οικιστική αυθαιρεσία. Οι κεντρικές λειτουργίες συνέχισαν να αναπτύσσονται χωρίς κανένα σχεδιασμό. Ωστόσο, σημαντικά βήματα έχουν γίνει για τον καθορισμό των χρήσεων γης μέσω των ΓΠΣ, των οποίων ο βαθμός[8] υλοποίησής τους είναι 70%, ενώ ο βαθμός υλοποίησης των ΠΜΕ/Α είναι 30%. Ο καθορισμός χρήσεων γης είναι όμως ημιτελής στις περιχές των παλιών εγκεκριμένων σχεδίων, όπου πρέπει να προωθηθούν προεδρικά διατάγματα χρήσεων γης με έμφαση στις αναπλάσεις περιοχών.

Για την ανασυγκρότηση του αστικού ιστού, πέρα από τα ΓΠΣ, προβλέπονται και οι ποιοτικές παρεμβάσεις μεγάλης κλίμακας, οι οποίες προχωρούν πάρα πολύ αργά ακόμη και στο μελετητικό επίπεδο. Ο σχεδιασμός για το πρόγραμμα ενοποίησης αρχαιολογικών χώρων έχει ολοκληρωθεί, ενώ σε επίπεδο εφαρμογής, που έχει αναλάβει ο Οργανισμός Αθήνας από το 1994, δεν έχει υλοποιηθεί τίποτα, ενώ παράλληλα είναι αμφίβολο αν το συγκεκριμένο πρόγραμμα μπορεί να ανταπεξέλθει στους στόχους του την ίδια στιγμή που δεν προβλέπονται κονδύλια για ανασκαφές και συντήρηση αρχαιοτήτων. Για το Οικολογικό Πάρκο Περιβαλλοντικής Ευαισθητοποίησης "Πύργου Βασιλίσσης" έχουν εκπονηθεί πολλές από τις μελέτες οι οποίες αποτελούν την πρώτη φάση του προγράμματος και που έχει ήδη αρχίσει να πραγματοποιείται. Το ερευνητικό πρόγραμμα για το Μητροπολιτικό Πολυλειτουργικό Πάρκο αναψυχής στο χώρο του αεροδρομίου του Ελληνικού βρίσκεται σε εξέλιξη. Το σχέδιιο ανάπλασης της περιοχής του Ελαιώνα έχει ολοκληρωθεί και το πρόγραμμα βρίσκεται τώρα στη φάση ανάθεσης σε μελετητές των πράξεων εφαρμογής του σχεδίου. Συνολικά, από τις επτά τέτοιες παρεμβάσεις μόνο μία άρχισε να υλοποιείται (Πύργος Βασιλίσσης), σε δύο έχουν ολοκληρωθεί οι απαιτούμενες μελέτες (Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων και Ελαιώνας), σε μία βρίσκεται σε εξέλιξη η σχετική

μελέτη (Πάρκο του Ελληνικού), ενώ για τις υπόλοιπες τρεις (Πρόγραμμα Ενοποίησης Χώρων πρασίνου - κοινωνικών - πολιτιστικών δραστηριοτήτων, Πρόγραμμα ανάπλασης των ακτών του Σαρωνικού,, Πολιτιστικό Πάρκο Σελεπίτσαρι) δεν έχει ολοκληρωθεί ο σχεδιασμός τους.

Οι στόχοι και οι κατευθύνσεις για τον εξωαστικό και περιαστικό χώρο δεν ικανοποιούνται ακόμη περισσότερο από αυτούς για τον αστικό χώρο. Ο καθορισμός των χρήσεων γης στον εξωαστικό και περιαστικό χώρο γίνεται με το εργαλείο των ΖΟΕ. Σε μελετητικό επίπεδο έχουν ολοκληρωθεί μόνο οι ΖΟΕ Βόρειας και Ανατολικής Αττικής, ενώ για την Ανατολική Αττική λόγω των νέων δεδομένων θα γίνει άλλη πρόταση για όλη την ανατολική ζώνη της Αττικής. Η ΖΟΕ Θριασίου προχωράει βάση της μελέτης του αναπτυξιακού συνδέσμου, ενώ οι υπόλοιπες προγραμματίζονται. Ωστόσο, σαφής είναι η έλλειψη ολοκληρωμένων και σύγχρονα ενημερωμένων τομεακών μελετών και ερευνών που αφορούν τις αξίες γης και τις επιπτώσεις των πολεοδομικών ρυθμίσεων[9]. Ομως, η μη προώθηση του καθορισμού των χρήσεων γης μέσω της έκδοσης προεδρικών διαταγμάτων για την εφαρμογή των μελετών ΖΟΕ οδηγεί σε απροκάλυπτη μη υλοποίηση των στόχων του Ρυθμιστικού που αφορούν στην ανάσχεση της αστικής εξάπλωσης, στην ανασυγκρότηση και προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, στην χωροθετική ανακατανομή του χονδρεμπορίου, στην δημιουργία των οργανωμένων βιομηχανικών και βιοτεχνικών ζωνών της Αττικής, στην προστασία των ακτών από την παραπέρα εξάπλωση της οικιστικής χρήσης, στον έλεγχο της αυθαίρετης δόμησης.

Ειδικότερα για το μεγάλο πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης, αυτή συνεχίζει να πιέζει για απρόσιτες οικιστικές επεκτάσεις, έτσι ώστε να μην τηρούνται οι κατευθύνσεις του ΡΣΑ για ανάσχεση οικιστικών επεκτάσεων και για ανάσχεση επέκτασης των ορίων της αστικής ζώνης της Αττικής στην ενδοχώρα της. Ο μη έλεγχος της αυθαίρετης δόμησης θα οδηγήσει αναπόφευκτα σε απαίτηση διογκωμένων δαπανών για υποδομές και κοινωνικό εξοπλισμό και ταυτόχρονα θα επιβαρύνει το περιαστικό πράσινο και τη γεωργική γη, έτσι που ούτε οι στόχοι για προστασία του φυσικού περιβνάλοντος και της γεωργικής γης θα ικανοποιούνται.

Ο στόχος της ανάσχεσης της εξάπλωσης της πόλης με την απαγόρευση των παραπέρα καταμήσεων γης, με περιορισμένες επεκτάσεις σχεδίου πόλεως στις διαμορφωμένες περιοχές κατοικίας και περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης δεν ισχύει πλέον. Πέρα από τις προβλεπόμενες από το ΡΣΑ επεκτάσεις στις διαμορφωμένες αυθαίρετα περιοχές κατοικίας, νέες γενιές αυθαιρέτων προστίθονται στις παλιές. Δεν ανακόπηκε η διάχυση της αστικοποίησης στην περιαστική ζώνη με έντονες τάσεις για επέκταση παραθεριστικής κατοικίας στα παράλια μέτωπα[10].

Σημαντικό, επίσης, θέμα προς εξέταση αντιστοιχίας με τους στόχους του Ρυθμιστικού αποτελεί το σύστημα μεταφορών. Το Ρυθμιστικό έθετε ως στόχο για τη νέα πολεοδομική οργάνωση της Πρωτεύουσας: «Για τη βελτίωση και οργάνωση ενιαίου συστήματος μεταφορών δημιουργούνται κύριο σύστημα δημόσιων συγκοινωνιών σταθερής τροχιάς, μετασχηματισμό του σημερινού ακτινικού οδικού δικτύου σε ακτινικό-δακτυλιακό, λειτουργική διασύνδεση όλων των μέσων μεταφοράς, χώροι στάθμευσης, χερσαίοι τερματικοί σταθμοί στη δυτική περιοχή του Δήμου Αθηναίων, ιεραρχημένο υποσύστημα

λιμανιών, μεταφορικό σύστημα ειδικά για τις κεντρικές περιοχές της Αθήνας και του Πειραιά με δίκτυο ηλεκτροκίνητων μέσων.» Σήμερα, το δίκτυο δημόσιων συγκοινωνιών παραμένει ανεπαρκές και υποβαθμισμένο, το σύστημα μέσων σταθερής τροχιάς είναι ανύπαρκτο, δεν δημιουργήθηκαν οι προβλεπόμενοι χώροι στάθμευσης...

Πιο αναλυτικά:

α) Για τις δημόσιες συγκοινωνίες έχει γίνει μερική αναβάθμιση της σημερινής γραμμής των ΗΣΑΠ, π.χ. νέος σταθμός στον Ταύρο, αναβάθμιση του εμπορικού σταθμού και του σταθμού διαλογής του Θριασίου, η δημιουργία υψηλής γραμμής νέας ταχύτητας Αθηνών-Κορίνθου και Πατρών, αναβάθμιση της προαστιακής σιδηροδρομικής συγκοινωνίας Αθήνας-Βόρειας Αττικής και Χαλκίδας με νέους συρμούς, πύκνωση δρομολογίων, αναβάθμιση σταθμών, ολοκλήρωση μελέτης ανάπτυξης του προαστιακού δικτύου της Αττικής και του συγκοινωνιακού κέντρου του Μενιδίου[11]. Παρά τις επιμέρους παραπάνω προσπάθειες αναβάθμισης, το δίκτυο δημόσιων συγκοινωνιών παραμένει ανεπαρκές και σίγουρα πάντως δεν αποτελούν συντονισμένη διαχείριση για την εκμετάλευση του συστήματος των αστικών μεταφορικών μέσων.

β) Για το σύστημα μέσων σταθερής τροχιάς δεν έχει υλοποιηθεί τίποτα. Σήμερα μόνο και με πρωτοβουλία του Δήμου Αθηναίων εκπονείται η μελέτη, η οποία βρίσκεται στο τέλος της πρώτης φάσης του δικτύου τράμ της Αθήνας σε κάποιες από τις προβλεπόμενες γραμμές, όπως είχανε προταθεί με κάποια κυκλική του κέντρου και ακτινικές γραμμές κορμού, εναρμονίζοντας τη μελέτη αυτή με το πρόγραμμα ενοποίησης αρχαιολογικών χώρων[12].

γ) Για τους χώρους στάθμευσης δεν υλοποιήθηκε κανένας. Παρ,όλο που κινήθηκαν διαδικασίες κινήτρων επιδότησης με το Ν.1262 καθώς και με το Ν. 1892/90 με τη διαδικασία της μεταφοράς συντελεστή, οι διαδικασίες αυτές δεν λειτούργησαν και δεν βοήθησαν στην κατασκευή χώρων στάθμευσης[13].

δ) Για τον μετασχηματισμό του σημερινού ακτινικού οδικού δικτύου σε ακτινικό-δακτυλιακό αυτός πραγματοποιείται μέσω της κατασκευής των εξής οδικών δακτυλίων: εξωτερικός, ενδιάμεσος και εσωτερικός οδικός δακτύλιος. Σήμερα, ο εξωτερικός οδικός δακτύλιος έχει προχωρήσει μόνο σε επίπεδο μελετών, ενώ έχει κατασκευαστεί ένα ζωτικό του τμήμα, η Δυτική Περιφερειακή Αιγάλεω, η οποία είναι χωρίς αρχή και τέλος και δεν συδέεται με τους υφιστάμενους δρόμους. Για τον ενδιάμεσο οδικό δακτύλιο, το πιο σημαντικό κομμάτι που είναι η συνέχιση της Κατεχάκη και η σύνδεσή της με την Εθνική Οδό μέσω σήραγγας στα Τουρκοβούνια δεν έχει προχωρήσει καθόλου, ενώ αντίθετα έργα λιγότερης σημασίας έχουν κατασκευαστεί όπως είναι η συνέχιση της Καποδιστρίου μέχρι την Εθνική Οδό. Για τον εσωτερικό οδικό δακτύλιο έχουν γίνει κάποια οδικά έργα όπως ο ανισόπεδος κόμβος Χαμνοστέρνας/Λαγουμιτζή και έργα βελτίωσης/διαπλάτυνσης. Από αυτά μερικά είναι μέσα στο πνεύμα του Ρυθμιστικού όπως οι βελτιώσεις ακτινικών διαδρόμων, ενώ άλλα είναι αντίθετα όπως ο κόμβος Κατεχάκη/Κηφισσίας γιατί ευνοεί τις ακτινικές μετακινήσεις και όχι τις περιμετρικές επί του δακτυλίου[14].

Για τον σχεδιασμό και υλοποίηση των οδικών αυτών δακτυλίων από τους οποίους ο Εξωτερικός οδικός δακτύλιος αποτελεί μεγάλο έργο θα πρέπει να αναρωτηθούμε αν αντιστοιχούν στους στόχους του Ρυθμιστικού.

Από τη μια μεριά, ο σχεδιασμός τους ναι μεν οδηγεί στον μετασχηματισμού του σημερινού οδικού δικτύου σε ακτινικό-δακτυλιακό, από την άλλη όμως σε επίπεδο υλοποίησης βλέπουμε να ευνοούνται και οι ακτινικές μετακινήσεις. Επιπλέον, η κατασκευή εκτεταμένου δικτύου περιφερειακών αυτοκινητόδρομων δεν φαίνεται να οδηγεί στην απεξάρτηση από το ΙΧ, αλλά αντίθετα ενισχύει αυτή την εξάρτηση[15].

ε) Για τη λειτουργική διασύνδεση όλων των μέσων μεταφοράς ούτε καν προγραμματίζεται η συναρμογή και διασύνδεση των μεγάλων έργων (Μετρό, Ελεύθερη Λεωφόρος Ελευσίνας-Σπάτων, Αεροδρόμιο) με το υπάρχον σύστημα μεταφορών. Η συναρμογή των μεγάλων έργων με το υφιστάμενο σύστημα μεταφορών οδηγεί σε πρόσθετα συμπληρωματικά έργα υποδομής και σε ρυθμίσεις στη διαχείριση της κυκλοφορίας, όπως[16]: για τις δύο νέες γραμμές του μετρό απαιτούνται δημιουργία σταθμών μετεπιβίβασης-λειτουργία λεωφορειακών γραμμών που θα περνούν από τους σταθμούς του μετρό-χώροι στάθμευσης παράπλευρα του μετρό και χώροι στάσης για αποβίβαση από τα ΙΧ-χώροι αναμονής ταξί-συντονισμός ωραρίων των λεωφορείων με εκείνα του μετρό, για την Ε-Σ-Σ απαραίτητη είναι η έγκαιρη υλοποίηση της αναβάθμισης του οδικούδικτύου των προσβάσεων στην ελεύθερη λεωφόρο, για το αεροδρόμιο απαραίτητη είναι η δημιουργία οδικού δικτύου που θα συνδέει το αεροδρόμιο με το κέντρο και τις άλλες περιοχές της Αθήνας μέσω μιας δεύτερης προέκτασης του μετρό από τον Σταυρό μέχρι το αεροδρόμιο κι αυτό μπορεί να γίνει με τη χρησιμοποίηση του πραστιακού σιδηρόδρομου μέχρι αυτός να κατασκευαστεί.

Για το <u>Διεθνές Αερροδρόμιο Σπάτων</u> θα πρέπει να πούμε ότι αυτό δεν προβλεπόταν από το Ρυθμιστικό και έχουν εκφραστεί πολλές αντιρρήσεις για την κατασκευή του που αφορούν στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις και στην ικανοποίηση του στόχου του ως διεθνές διαμετακομιστικό κέντρο λόγω αμφιβολίας της οικονομικής αποδοτικότητάς του[17].

Ταυτόχρονα, η κατασκευή του Αεροδρομίου στα Σπάτα σε σχέση και με τα υπόλοιπα μεταφορικά έργα (οδικά, σιδηροδρομικά, λιμενικά) αναιρεί πολλούς από τους στόχους του ΡΣΑ. Ολά αυτά τα έργα μαζί σηματοδοτούν ευρύτερες ανακατατάξεις στο ανθρωπογενές περιβάλλον στην περιοχή Μεσογείων, η οποία θα φορτιστεί ιδιαίτερα τόσο από την αύξηση του πληθυσμού όσο και από την χωροθέτηση νέων δραστηριοτήτων, όσο φυσικά και από το ίδιο το αεροδρόμιο. Για τις ανάγκες του νέου αεροδρομίου προβλέπονται προβλέπονται να αναπτυχθούν δραστηριότητες του δευτερογενούς και του τριτογενούς τομέα κι έτσι προβλέπεται να λειτουργήσουν συγκεκριμένα: Επιχειρηματικό πάρκο, Τεχνολογικό ή επιστημονικό Πάρκο, Πάρκο Υπηρεσιών, πάρκο Εταιρειών Μεταφορών, Πάρκο αποθηκευτικών δραστηριοτήτων. Ολα αυτά έρχονται σε αντίθεση με τους στόχους του Ρυθμιστικού που αφορούν στην ανάσχεση διόγκωσης οικονομικών δραστηριοτήτων, στην προστασία της γεωργικής γης, στην ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα, στην προστασία του φυσικού περιβάλλλοντος.

Για το <u>Μετρό</u> θα πρέπει να πούμε ότι κατά την υλοποίησή του συνάντησε πολλά προβλήματα σε σχέση με τις νέες μορφές διοίκησης έργων που για το Μετρό είναι το Ν.Π.Ι.Δ. "Αττικό Μετρό" (για το Αεροδρόμιο είναι το Ν.Π.Ι.Δ.

"Οργανισμός Αερολιμένος"), η οποία είχε ορισμένες απαιτήσεις για πρόσθετες αμοιβές. Επίσης, αντιμετώπισε και αντιμετωπίζει προβλήματα σχετικά με αρχαιολογικά ευρήματα κάτω από το κέντρο-καρδιά της Αθήνας, έτσι ώστε να αποφασιστεί να γίνει η συνέχιση διάνοιξης των γραμμών του Μετρό με τον παραδοσιακό τρόπο κι όχι με το τρυπάνι, γεγονός που σημαίνει καθυστέρηση στο χρονοδιάγραμμα του έργου. Παρά, όμως, τα παραπάνω προβλήματα, το έργο του Μετρό έχει υλοποιηθεί πάνω από το 70% σε 7 σταθμούς[18]. Θα πρέπει πάντως να ειπωθεί ότι σαφώς η κατασκευή ενός τέτοιου μεγάλου έργου οδηγεί σε μεγάλη καταστροφή του περιβάλλοντος, αλλά ακόμη και ότι είναι αμφίβολη η αξία της κατασκευής του την ίδια στιγμή που η Ευρώπη δίνει προβάδισμα στον σιδηρόδρομο[19].

Για το Πρόγραμμα Προστασίας του Περιβάλλοντος γίνονται ενέργειες αντίθετες θα λέγαμε, όπως ο αποχαρακτηρισμός δασικών εκτάσεων και η οικοπεδοποίηση των ορεινών όγκων της Αττικής[20]. Ως προς αυτό αναφέρει συγκεκριμένα η Απογευματινή[21]: «...έγιναν αποχαρακτηρισμοί δασικών εκτάσεων, οι οποίες στη συνέχεια οικοπεδοποιήθηκαν...στην περιοχή της Ανατολικής Αττικής πευκόφυτες δασικές εκτάσεις 3.000 στρεμμάτων έχουν πουληθεί ως οικόπεδα. Σε πολλές δε περιπτώσεις έχουν δοθεί άδειες από το ΥΠΕΧΩΔΕ!»

Για το αστικό περιβάλλον: γίνονται κάποια έργα συντήρησης κεντρικών δρόμων για το πρόγραμμα καταπολέμησης του θορύβου σε πέντε δήμους, η λύση του προβλήματος της διαχείρισης των απορριμάτων ακόμη δεν βρέθηκε από τους δήμους της Αττικής καθώς ο καθένας θέλει να προστατέψει την περιοχή του λόγω πολιτικού κόστους και λόγω συντήρησης των πελατειακών πρακτικών της ελληνικής κοινωνίας[22] από την εγκατάσταση σε αυτόν της υγειονομικής ταφής απορριμάτων, ενώ η κατάρτιση και εφαρμογή προγράμματος επιμόρφωσης και λαϊκής ενημέρωσης για θέματα προστασίας του περιβάλλοντος με τη συνεργασία των Υπουργείων Προεδρίας της Κυβέρνησης, ΥΠΕΧΩΔΕ, Υπ. Εθνικής Παιδείας και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει αρχίσει να κάνει δειλά τα πρώτα της σημαντικά βήματα. Πρόκειται για το θεσμό της Περιβαλλοντικής Εκπαίδευσης, για τον οποίο υπήρξε η πρωτοβουλία μεγάλης κλίμακας: η "ΓΑΙΑ" του Μουσείου Γουλανδρή Φυσικής Ιστορίας, αλλά υπάρχουν και σημαντικές παρεμβάσεις των ΟΤΑ με αποκορύφωμα την έναρξη λειτουργίας, μέσα στο 1996, του 1ου Αστικού Κέντρου Περιβαλλοντικής Εκπαίδευσης στο Δήμο Αργυρούπολης.

Διαπιστώνεται ότι η κατασκευή των μεγάλων έργων έρχονται σε μεγάλο βαθμό σε αντίθεση με τους στόχους του Ρυμθιστικού και μάλιστα τους αναιρούν, ενώ ταυτόχρονα αλλά σε πολύ λιγότερο βαθμό ικανοποιούν τους στόχους και κατευθύνσεις του. Υπάρχει δηλαδή μία αντίφαση, η οποία θα πρέπει να εντοπιστεί και να διελευκανθεί με ανάλογο προγραμματισμό και σχεδιασμό. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να επανεξεταστεί τόσο το ΡΣΑ στα πλαίσια των νέων δεδομένων και εξελίξεων στο χώρο της Αττικής, όσο και τα ίδια τα υπό κατασκευή έργα προκειμένου για μια βιώσιμη ανάπτυξη στην Αττική.

6.6. Επικαιροποίηση του ΡΣΑ και σύγχρονες τάσεις εξέλιξης της μητροπολιτικής περιοχής.

Τα τελευταία χρόνια εμφανίζονται ορισμένες νέες εξελίξεις στη δομή, στο χαρακτήρα και στις λειτουργίες της Πρωτεύουσας καθώς και αλλαγές στο σχεδιασμό της, τα οποία συνιστούν νέα δεδομένα και οδηγούν στην επικαιροποίηση του ΡΣΑ και στον εμπλουτισμό του με νέα μέτρα και προτάσεις που να ανταποκρίνονται στις νέες αυτές τάσεις και εξελίξεις. Οι αλλαγές αυτές και εξελίξεις είναι:

- Οι νέες τάσεις στα οικονομικά χαρακτηριστικά και τη δομή και διάρθρωση του παραγωγικού δυναμικού της Πρωτεύουσας, με έμφαση στην υπεροχή των τριτογενών δραστηριοτήτων, με προώθηση ενός νέου μοντέλου ανάπτυξης, εκείνου των Νέων Τεχνολογιών της Πληροφορικής και του "Κυβερνοχώρου" καθώς και με την εμφάνιση της αναγκαιότητας του ποιοτικού εκσυγχρονισμού όλων των τομέων της οικονομίας στην κατεύθυνση της αειφόρου ανάπτυξης. Οι νέες αυτές εξελίξεις στον οικονομικό τομέα οδηγούν σε σύνθετες ανακατατάξεις στην εσωτερική χωρική δομή της Πρωτεύουσας και της μητροπολιτικής περιοχής της.

- Τα εντεινόμενα κοινωνικά προβλήματα εγκληματικότητας, βίας και κοινωνικής αποξένωσης καθώς και η ένταση των προβλημάτων κοινωνικής ένταξης σημαντικού αριθμού εξωτερικών μεταναστών.

- Οι νέες τάσεις στην εξέλιξη του οικιστικού δικτύου που συνοψίζονται στην αραίωση των πυκνοτήτων στο Πολεοδομικό Συγκρότημα του Λεκανοπεδίου και στην τόνωση του οικιστικού δικτύου στον εξωαστικό χώρο.

- Η τάση μετατροπής της λογικής του καθολικού σχεδιασμού προς την κατεύθυνση ενός στρατηγικού σχεδιασμού στη βάση προτεραιοτήτων και με στόχο την επιλεγμένη προώθηση αναπτυξιακών προγραμμάτων στον αστικό και εξωαστικό χώρο[23].

- Συγκεκριμένες αλλαγές που έχουν προκύψει μέσα από την ολοκλήρωση της έγκρισης των ΓΠΣ, των μελετών χωρικής οργάνωσης των χρήσεων γης στο σύνολο της εκτός σχεδίου περιοχ΄ςη της Αττικής που ήδη έχει κυρηχτεί ως ΖΟΕ και τέλος μέσα από την προώθηση δομικών παρεμβλάσεων και αναπλάσεων στρατηγικής σημασίας[24].

- Οι επιπτώσεις από τα προγράμματα μεγάλων έργων υποδομής στο σύστημα χρήσεων γης και στη γενικότερη χωροταξική λειτουργία της Πρωτεύουσας και ιδιαίτερα οι επιπτώσεις από την λειτουργία του νέου αεροδρομίου στα Σπάτα, όπου θα αλλάξει ριζικά ο χαρακτήρας, οι λειτουργίες και οι χρήσεις γης σε όλη την Ανατολική Αττική με απόκτηση ενός νέου, και πολύ πιθανόν σημαντικού, ρόλου της περιοχής.

- Αλλαγές στο ρόλο της Πρωτεύουσας στον εθνικό, μεσογειακό, βαλκανικό, ευρωπαϊκό και διεθνή χώρο με έμφαση στις αναπτυξιακές προοπτικές που διαγράφονται για την πόλη με την διεύρυνση του ρόλου της ως μητρόπολη

ενταγμένη στην Ε.Ε. και στο δίκτυο των ευρωπαϊκών μητροπολιτικών περιοχών.

- Η μη ορθολογική αντιμετώπιση των προβλημάτων του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος που οδηγεί σε όξυνσή τους και σε πιθανή μελλοντική αναίρεση του νέου μοντέλου ανάπτυξης, της "αειφόρου ανάπτυξης".

- Οι εξελίξεις στη διοικητική διάρθρωση της μητροπολιτικής περιοχής με τη θέσπιση των τεσσάρων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και οι επιπτώσεις τους στα επίπεδα του χωρικού σχεδιασμού και προγραμματισμού.

Οι παραπάνω διαπιστώσεις και εξελίξεις οδηγούν στην επικαιροποίηση του ΡΣΑ και κυρίως στην εξειδίκευση και συστηματοποίηση ορισμένων μέτρων του που σχετίζονται με τις εξής θεματικές ενότητες:

- Ο προσδιορισμός του νέου ρόλου της Πρωτεύουσας σε ζητήματα που αφορούν την οικονομική ανασυγκρότησή της, εξασφαλίζοντας στο επίπεδο του φυσικού σχεδασμού τις αναγκαίες τομεακές πολιτικές οργάνωσης του χώρου, έτσι ώστε να ανταποκριθεί στους στόχους της οικονομικής ανάπτυξης της περιφέρειας[25]. Αλλά και όσον αφορά το ρόλο της Αθήνας ως ιστορικό και πολιτισμικό κέντρο.

- Τον ειδικό σχεδιασμό των ζωνών παραγωγής της βιομηχανίας και του χονδρεμπορίου, καθώς και του δικτύου των κεντρικών λειτουργιών που στη σημερινή φάση αποκτά διαρκώς αναπτυσσόμενο ρόλο στην παραγωγική βάση της Περιφέρειας[26].

- Την ειδική τομεακή προσέγγιση από άποψη χωροθετικών κατευθύνσεων σε ότι αφορά τον τουρισμό, ζητήματα πολιτισμού και πολιτιστικής κληρονομιάς, δομικών χρήσεων και λειτουργιών (χωροθέτηση της επιτελικής δημόσιας διοίκησης, ειδικών χρήσεων όπως του Ιπποδρόμου).

- Τη συμπλήρωση και εξειδίκευση των στόχων για το ενιαίο σύστημα μεταφορών και την εξέταση ρυθμίσεων και προτάσεων για τη συναρμογή των μεγάλων έργων με το υπάρχον σύστημα μεταφορών.

- Υιοθέτηση μέτρων για την αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων, τέτοιων που να βοηθούν στην αποφυγή τάσεων δημιουργίας "γκέτο" λόγω των εξωτερικών μεταναστών και τέτοιων που να συμβάλλουν στην κοινωνική συνοχή μέσω της διατήρησης και συνέχειας της "κοινότητας" και της γειτονιάς.

- Την ενδυνάμωση των στόχων του ΡΣΑ σε ζητήματα οικολογικής ισορροπίας και διαχείρισης στοιχείων του φυσικού και του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος καθώς και σε ζητήματα αντιρρύπανσης, ενεργειακής και περιβαλλοντικής υποδομής. Την προώθηση της ανάπτυξης και της εφαρμογής νέων καθαρών τεχνολογιών για την συστηματική αντιμετώπιση χρόνιων περιβαλλοντικών προβλημάτων.

- Την επικαιροποίηση των προγραμμάτων ποιοτικών παρεμβάσεων μεγάλης κλίμακας (π.χ. το πρόγραμμα ενοποίησης αρχαιολογικών χώρων).

- Τη σύγχρονη συμπλήρωση των κατευθύνσεων χωροταξικής ανάπτυξης κάθε χωροταξικής υποενότητας με βάση τις επικρατούσες τάσεις, τα προωθούμενα αναπτυξιακά προγράμματα και έργα υποδομής, τη συγκεκριμένη οργάνωση του οικιστικού δικτύου και το βιώσιμο σχεδιασμό των ζωνών προστασίας.

- Την εξεύρεση τρόπου εναρμόνισης των χωροταξικών υποενοτήτων με τις διοικητικές εδαφικές ενότητες που προκύπτουν από τον διαμελισμό του ενιαίου χωρικού συνόλου της μητροπολιτικής περιοχής σε τέσσερις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και την εξεύρεση επίσης ενός ενιαίου συστήματος διαχείρισης της Αττικής.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΕΚΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

1. Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας, *Σχεδιασμός Μητροπολιτικής Περιφέρειας για μια Βιώσιμη Ανάπτυξη*, Μάϊος 1996, σελ. 27.
2. *Στο* ίδιο, σελ. 5.
3. *Στο* ίδιο, σελ. 31.
4. Ανδρέας Ιακωβίδης, «Συγκοινωνιακά έργα της Αττικής. Ο ρόλος τους και οι επιπτώσεις τους» *στο* Διεθνές Συνέδριο: *Αθήνα - Αττική. Στρατηγικός Σχεδιασμός για μια Βιώσιμη Ανάπτυξη*, τεύχος περιλήψεων από τον Οργανισμό Αθήνας, Αθήνα 22-24 Μαϊου 1996, χ.σ.
5. ΒΗΜΑ, 10/12/1995, *σ.* 75/Α47.
6. *Στο* ίδιο, σελ. 79/Α51.
7. Πληροφορίες από την επικαιρότητα και την καθημερινή εμπειρία.
8. Σικιανάκη, «Πολεοδομικές εφαρμογές. Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια. Πολεοδομικές μελέτες επέκτασης και εφαρμογές ζωνών οικιστικού ελέγχου» *στο* Πρακτικά Διημερίδας με θέμα: *Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας. Δέκα χρόνια μετά*, 19-20 Μαϊου 1994, έκδοση Δήμος Αθηναίων, Σεπτέμβριος 1996, σελ. 21.
9. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
10. Π. Τότσικας, «Αθήνα και Ανατολική Αττική: Πραγματικότητα και Προοπτικές» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων με θέμα: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Η Συνέχεια - Ο Κατασταστικός Χάρτης*, έκδοση ΤΕΕ, 18-21 Νοεμβρίου 1996, σελ. 120.
11. Φ. Κουτρουμπά, «Δίκτυα Μεταφορών - Συγκοινωνιακός σχεδιασμός, αρχικές παρεμβάσεις» *στο* Πρακτικά Διημερίδας Δήμου Αθηναίων, ό.π., σελ. 39-40.
12. *Στο* ίδιο, σελ. 40.
13. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
14. *Στο* ίδιο, σελ. 39.
15. Π. Τότσικας, ό.π., σελ. 120.
16. Γ. Γιαννής - Ιωάν. Γκόλιας, «Η ανάγκη συναρμογής των μεγάλων έργων με το υπάρχον σύστημα μεταφορών» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων, ό.π., σελ. 191-195.
17. Φ. Μαλκίδης, «Οι επιπτώσεις των μεγάλων έργων στην Αθήνα και στην Περιφέρεια» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων, ό.π., σελ. 134.
18. ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, «Μετρό: πάνω από 70% του έργου σε 7 σταθμούς», Δευτέρα 18 Νοεμβρίου 1996, σελ. 20.
19. Φ. Μαλκίδης, ό.π., σελ. 134.
20. Π. Τότσικας, ό. Π., σελ. 120.
21. ΑΠΟΓΕΥΜΑΤΙΝΗ, «Καταπατητές με... άδεια του ΥΠΕΧΩΔΕ», 11/11/1995.
22. Τεχνικά Χρονικά, «Παρέμβαση του ΤΕΕ στο θέμα των σκουπιδιών», τεύχ. 1909, Δευτέρα 10 Ιουνίου 1996, σελ. 8.
23. Κ. Γεράρδη, «Σχεδιασμός της Μητροπολιτικής Περιοχής Αθήνας» *στο* Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης*, Πάντειο Πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Τόμος ΙΙ: Χωροταξικός και Περιφερειακαός Προγραμματισμός, Αθήνα 1996, σελ. 266.
24. *Στο* ίδιο, σελ. 267.
25. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.
26. *Στο* ίδιο, ιδία σελίς.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ
Διαμόρφωση Πρότασης για τη Διαχείριση της Αττικής

Διαπιστώθηκε ότι ο σχεδιασμός του ελληνικού χώρου διακρίνεται και από εσωτερικό κετακερματισμό και από έλλειψη συνοχής και συμβατότητας. Τα διάφορα επίπεδα σχεδιασμού δεν εναρμονίζονται μεταξύ τους ως προς την εφαρμογή και τα προγραμματικά σχέδια γενικών κατευθύνσεων, έτσι ώστε η οργανωτική διοικητική δομή να αντιστοιχεί στην οικιστική και χωροταξική πραγματικότητα. Ο χώρος, χωρίς την ύπαρξη γενικών κατευθυντήριων αρχών συντονισμού, τεμαχίζεται σε τμήματα στα οποία αντιστοιχούν διάφοροι τύποι μελετών και με ειδικό θεσμικό πλαίσιο. Χαρακτηριστικό αποτελεί η απουσία οποιασδήποτε ουσιαστικής περιβαλλοντικής πολιτικής στον πολεοδομικό σχεδιασμό, ενώ η χωροταξική πολιτική και ο χωροταξικός σχεδιασμός έχει περιοριστεί στην εκπόνηση των Ειδικών Χωροταξικών Μελετών, οι οποίες ουσιαστικά αναπαράγουν την εκτός σχεδίου δόμηση μη μπορώντας να αποτελέσουν ένα εργαλείο συνθετικής αντιμετώπισης του χώρου καθώς δεν ενσωματώνουν στη μελέτη τους τις αντίστοιχες ενδοχώρες. Το σημαντικότερο, όμως, πρόβλημα εντοπίζεται στην έλλειψη άρθρωσης μεταξύ του οικονομικού προγραμματισμού και χωροταξίας-πολεοδομίας. Ο σχεδιασμός του χώρου και ο προγραμματισμός της ανάπτυξης είνια δύο "μη συγκοινωνούντα δοχεία", βαδίζουν παράλληλα χωρίς να διασταυρώνονται παρά μόνον τυχαία. Η αποσύνδεση αυτή άλλωστε εκφράζεται τόσο στο διοικητικό επίπεδο όσο και στο θεσμικό πλαίσιο. Στο μεν διοικητικό επίπεδο εκφράζεται με την απόσχιση των αρμοδιοτήτων των τομέων χωροταξίας/πολεοδομία και περιφερειακής ανάπτυξης σε δύο φορείς με διαφορετική στελέχωση, διοικητική παράδοση και νοοτροπίες, το ΥΠΕΧΩΔΕ και το ΥΠΕΘΟ αντίστοιχα. Στο δε θεσμικό πλαίσιο εκφράζεται με το ότι ο κάθε τομέας πολιτικής ασκείται από διαφορετικό θεσμικό πλαίσιο: ο οικονομικός προγραμματισμός τελείται από τον εκάστοτε κάθε φορά αναπτυξιακό νόμο και το οπλοστάσιο του θεσμικού πλαισίου περιφερειακής ανάπτυξης, ενώ για τον σχεδιασμό του χώρου ισχύει ο βασικός κορμός του νόμου 1337/83 με αυξημένη αυτοτέλεια τόσο απέναντι του οικονομικού προγραμματισμού όσο του χωροταξικού σχεδιασμού.

Συνοπτικά, διαπιστώνεται η έλλειψη δεσμευτικού πλαισίου και θεσμών προγραμματισμού, έτσι ώστε οι οποιεσδήποτε αλλαγές και μετατοπίσεις χωρικών ρυθμίσεων που προκύπτουν ως αναγκαιότητα από τις σύγχρονες συνθήκες και εξελίξεις να είναι προσδιορισμένες σε κάποια όρια.

Ειδικότερα στο χώρο της Αττικής, η από μακρά χρονική περίοδο έλλειψη ρυθμιστικού σχεδίου είχε ως απόρροια τη μίξη ασυμβίβαστων χρήσεων, κυριότερα δε τη συνύπαρξη βιομηχανιών με περιοχές κατοικίας, τις υψηλές οικιστικές πυκνότητες, την έλλειψη κοινωνικών εξυπηρετήσεων και ελεύθερων και πράσινων χώρων, τις ανεπάρκειες στις υποδομές και ιδιαίτερα στο σύστημα μαζικών μεταφορών και τελικά την κυκλοφοριακή συμφόρηση, τη ρύπανση της ατμόσφαιρας (νέφος) αλλά και γενικότερα την υποβάθμιση του αστικού περιβάλλοντος, τη χαμηλή ποιότητα ζωής των κατοίκων της πόλης. Ο σημερινός σχεδιασμός του χώρου της Αττικής έχει

απαρνηθεί κάθε μακροπρόθεσμη πολιτική για χωροταξικό σχεδιασμό καθώς έχει ουσιαστικά περιοριστεί σε τρεις τομείς:

- την εκ των υστέρων διευθέτηση των εκτός σχεδίου αυθαιρέτων οικιστικών περιοχών,
- τις αναπλάσεις των κεντρικών αστικών περιοχών,
- την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος αποσυνδέοντας τον στόχο αυτό από τη συνθετότητά του με τα χωροταξικά και πολεοδομικά πράγματα.

Ετσι, λείπει ένας μακροχρόνιος/στρατηγικός σχεδιασμός για την πόλη, η οποία εξακολουθεί μερικώς να επεκτείνεται απρογραμμάτισμα όπως άλλωστε φάνηκε και από την μη υλοποίηση των στόχων του ΡΣΑ σε σχέση τους στόχους της ανάσχεσης εξάπλωσης της πόλης. Η γενική ανάπτυξη της πόλης και η βιωσιμότητά της εξαρτάται από την υλοποίηση των Μεγάλων Εργων, έτσι ώστε η στρατηγική ανάπτυξης της πόλης να είναι χαραγμένη όχι με όρους Οικιστικής-Πολεοδομικής-Χωροταξικής Ανάπτυξης, αλλά με λογικές Τεχνικών Δικτύων με ό, τι αυτές συνεπάγονται για το περιβάλλον (φυσικό και ανθρωπογενές) και την οικονομική επιβάρυνση των πολιτών.

Το σημαντικότερο πρόβλημα για την Αττική, η λύση του οποίου μπορεί να οδηγήσει σε έναν ορθολογικό και αποτελεσματικό χωροταξικό-πολεοδομικό-αναπτυξιακό σχεδιασμό, αποτελεί, εκτός από την έλλειψη συνάρθρωσης οικονομικού προγραμματισμού και χωροταξικού σχεδιασμού που παρατηρείται και στο συνολικό ελληνικό σύστημα χωρικών ρυθμίσεων, αποτελεί λοιπόν η έλλειψη εναρμόνισης των διαφόρων διοικητικών επιπέδων σχεδιασμού με τις χωροταξικές εδαφικο-πολιτικές δομές, με αποκορύφωμα την θεσμοθέτηση του διαμελισμού της ενιαίας οικιστικής και χωρικής ενότητας της Αττικής σε τέσσερις Νομαρχίες με τις αντίστοιχες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

Το ζήτημα του ορθολογικού και αποτελεσματικού χωροταξικού-αναπτυξιακού προγραμματισμού και σχεδιασμού άρχισε να τίθεται με ένταση από τη δεκαετία του '80 και από τη μεριά της Ευρωπαϊκής Ενωσης. Υιοθετείται, πλέον ένα νέο μοντέλο σχεδιασμού, αυτό του *στρατηγικού σχεδιασμού* στην κατεύθυνση της αειφορίας και της βιωσιμότητας. Η έννοια του στρατηγικού σχεδιασμού παραπέμπει στον ορθολογισμό και στην αποτελεσματικότητα της ρύθμισης του χώρου και συνδέεται με την περίοδο ανάδυσης νεοφιλελεύθερων οικονομικών πολιτικών με θεμελιώδεις αρχές αυτές της λογικής των προτεραιοτήτων, της εταιρικότητας μεταξυ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, κ.α. Ο επιχειρούμενος σχεδιασμός προσεγγίζεται στη βάση του επαναπροσδιορισμού της έννοιας της αποκέντρωσης και σε μια άλλη αντίληψη για τη συνεργασία των διαφόρων διοικητικών οργάνων και φορέων, έτσι ώστε να επιδιώκεται όχι ο απλός διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ τοπικής και κεντρικής εξουσίας, αλλά η συνάρθρωση των αρμοδιοτήτων τους με την εισαγωγή της έννοιας της "ενεργού επικουρικότητας". Ειδικότερα για τις μητροπολιτικές περιοχές εισάγεται το ζήτημα της διαχείρισής τους εκφράζοντας με τον όρο αυτό μια ρεαλιστική στροφή στην αντιμετώπιση των διαφόρων προβλημάτων και καταστάσεων, ενώ για τις μητροπόλεις η *διαχείριση* νοείται ως μια ρεαλιστική αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας που τις χαρακτηρίζει. Η αντίληψη του στρατηγικού σχεδιασμού και της διαχείρισης των μητροπόλεων αντιτίθεται, έτσι, στην εργαλειακή αντίληψη του σχεδιασμού που εκφραζόταν μέσα από τα επιχειρησιακά προγράμματα χωρίς σύνδεση του χωροταξικού και

οικονομικού προγραμματισμού. Φυσικά, η όλη νέα αντίληψη για το σύστημα σχεδιασμού και τη ρύθμιση του χώρου δεν μπορεί να είναι ανεξάρτητα και ανεπηρέαστα από το συνολικότερο σύστημα διοίκησης για το οποίο επιβάλλεται η αποκέντρωση στις σχέσεις τοπικού-κεντρικού υπέρ κυρίως του Περιφέρειας και η αναδιάρθρωση των σχέσεων ιδιωτικού και δημόσιου τομέα στη βάση των αρχών της εταιρικότητας και της επικουρικότητας.

Σε αυτή τη λογική, αλλά και λόγω των μακροχρόνιων προβλημάτων από την αναποτελεσματική ρύθμιση του χώρου μέχρι σήμερα και τη συνακόλουθη δυσκολία ελέγχου και εκμετάλλευσης του χώρου από τις οικονομικές κυρίαρχες δυνάμεις (ύφεση), άρχισε και στην Ελλάδα να συνειδητοποιείται η αναγκαιότητα συνολικής αναδιάρθρωσης του συστήματος χωρικής ρύθμισης και η αναγκαιότητα ενός διαφορετικού διοικητικού συστήματος στη βάση της αποκέντρωσης. Για τον μεν χωρικό σχεδιασμό αυτή η αναδιάρθρωση εκφράζεται εν μέρει μέσα από τα προγράμματα και το σχεδιασμό της μητροπολιτικής περιοχής που επιχειρείται από τον Οργανισμό Αθήνας και για την δε αποκέντρωση μέσα από την θεσμοθέτηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Η κριτική που έγινε για το θεσμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης γενικά στο σχετικό κεφάλαιο αφορούσε στην μη ουσιαστική του λειτουργία ως πραγματική Τοπική Εξουσία καθώς και ότι δεν της δίνονται αρμοδιότητες, πόροι, οικονομική και πολιτική αυτοτέλεια. Κυρίως, όμως, αφορά στην σοβαρή θεσμική του καθυστέρηση χρονικά και στην υιοθέτησή του σε μια χρονική στιγμή που προωθείται και αναβαθμίζεται το επίπεδο της Περιφέρειας. Κατά τη γνώμη μου, το επίπεδο του Νομού δεν συγκροτεί ικανό μέγεθος για μια αυτοτροφοδοτούμενη αναπτυξιακή διαδικασία. Το έργο αυτό είναι δυνατόν να αναλάβει το επίπεδο της Περιφέρειας που ως μεγαλύτερη χωρική ενότητα αποτελεί την ικανή και αναγαία συνθήκη για την απαρχή μιας αναπτυξιακής διαδικασίας που θα ενσωματώνει όλα τα ποσοστικά και ποιοτικά στοιχεία της φυσικής και κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας. Επομένως, προβάλλεται η αναγκαιότητα της θεσμοθέτησης της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης.

Ειδικότερα, για την μητροπολιτική περιοχή της Αττικής ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης δημιουργεί επιπρόσθετα προβλήματα λειτουργικότητας, άσκησης μητροπολιτικών αρμοδιοτήτων και εναρμόνισης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων σχεδιασμού καθώς το ενιαίο χωρικό σύνολο της μητρόπολης τεμαχίζεται σε τέσσερις Νομαρχίες. Ως προς την επίλυση του ζητήματος της εναρμόνισης των διοικητικών και χωροταξικών δομών στη μητροπολιτική περιοχή της Αττικής για μια αποτελεσματική "διαχείριση του χωροταξικού σχεδιασμού" στην κατεύθυνση της αειφόρου ανάπτυξης προτάθηκε η υιοθέτηση της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης.

Και εδώ ακριβώς επιχειρείται η διαμόρφωση της τελικής Πρότασης για την Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση. Για την δημιουργία μιας τέτοιας Αυτοδιοίκησης θα πρέπει πρώτα να γίνουν κάποιες επιλογές όσον αφορά στη γεωγραφική κλίμακα στην οποία θα αντιστοιχεί, στον τρόπο ανάδειξης των βασικών της οργάνων, στο είδος και στην έκταση των αρμοδιοτήτων και στην οικονομική και τεχνογνωστική στήριξή της.

Μεγάλος προβληματισμός υπάρχει ως προς την γεωγραφική κλίμακα: θα είναι το Λεκανοπέδιο Αθηνών ή όλόκληρη η Περιφέρεια της Αττικής;

Σύμφωνα με:
α) τις τάσεις εξέλιξης των Ευρωπαϊκών Μητροπόλεων που καταλαμβάνουν όλο και περισσότερο χώρο και κατ' επέκταση η περιοχή Αττικής μπορεί να ταυτιστεί με μεγάλο τμήμα του εθνικού χώρου (Βλέπε ενότητα 3.4 του πρώτου μέρους),
β) τον προβληματισμό σχετικά με την οριοθέτηση του μητροπολιτικού κέντρου και της μητροπολιτικής περιοχής στην Αττική (Βλέπε ενότητα 1.3. του τρίτου μέρους),
γ) τις διεθνείς τάσεις για προώθηση και αναβάθμιση του επιπέδου της Περιφέρειας, και τέλος
δ) τον προβληματισμό για την ικανότητα της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης να αναλάβει αποτελεσματικά το έργο της αναπτυξιακής διαδικασίας,

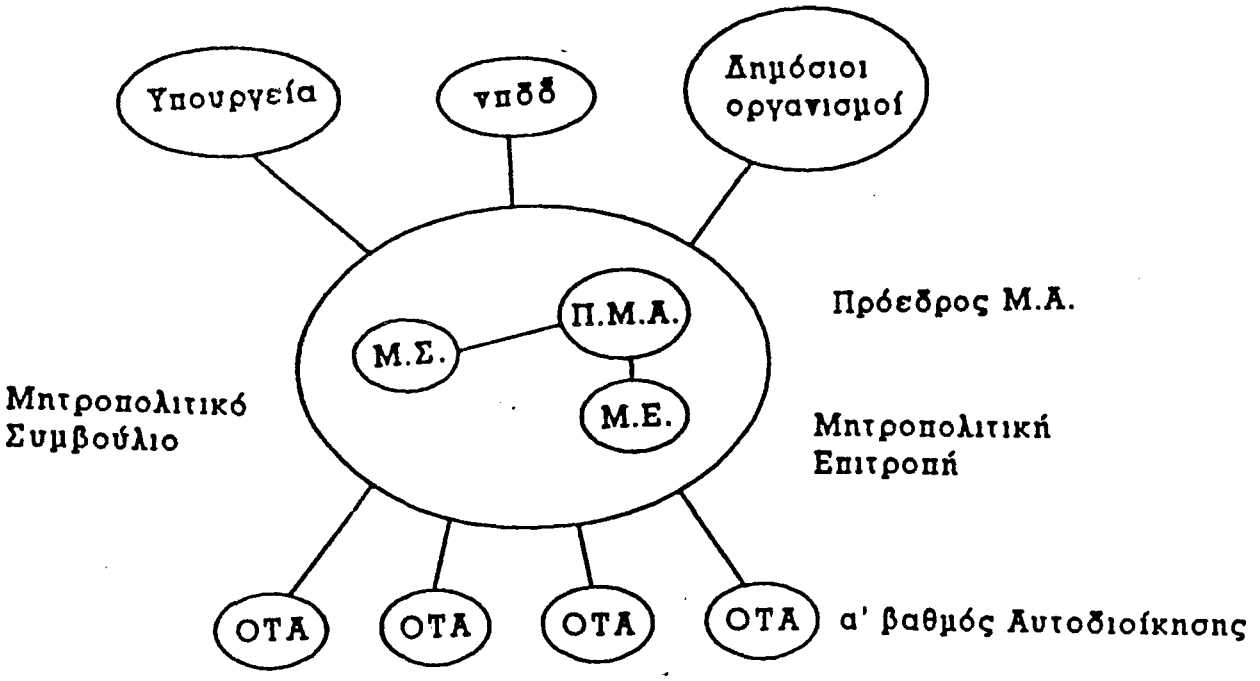
οδηγούμεθα στο συμπέρασμα ότι η γεωγραφική κλίμακα της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να περιλαμβάνει ολόκληρη την Περιφέρεια της Αττικής που αποτελεί ταυτόχρονα Νομό αλλά και μητροπολιτική περιοχή. Αυτό, όμως, συνεπάγεται αυτομάτως τη θεσμοθέτηση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης σε εθνικό επίπεδο, πράγμα που απαιτεί μεγάλες συγκρούσεις και ρήξη με το υφιστάμενο εδαφικό-διοικητικό σύστημα και γενναία τομή στην όλη αναδιάρθρωσή του. Πιστεύω, πως το ελληνικό κράτος και κοινωνία δεν είναι έτοιμοι για κάτι τέτοιο ό,σο κι αν το επιτάσσουν οι συνθήκες. Γι αυτό και για την Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση που θα μπορεί να περιλαμβάνει τη γεωγραφική κλίμακα όλης της Περιφέρειας δεν είναι απαραίτητο να συνιστά περιφερειακή αυτοδιοίκηση, αλλά μπορεί να συνιστά *Μητροπολιτική Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση*, δηλαδή επίπεδο *ειδικής μορφής ΟΤΑ δευτέρου βαθμού* που θα αναφέρεται στη γεωγραφική κλίμακα του Νομού Αττικής.

Σε αυτή τη λογική, οι τέσσερις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις πρέπει να καταργηθούν, όπως και ο διαχωρισμός σε τέσσερις Νομαρχίες, και θα πρέπει επίσης να αναδιαρθρωθούν τα όρια των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στην κατεύθυνση μιας ριζικής ανακυττάρρωσής τους. Αυτό μπορεί να γίνει με συνένωση κάποιων ΟΤΑ, ενώ άλλοι ήδη μεγάλοι σε μέγεθος να παραμείνουν ως έχουν, με σκοπό τη δημιουργία λιγότερων σε αριθμό αλλά μεγαλύτερων σε μέγεθος ΟΤΑ έτσι ώστε να είναι λειτουργικοί, αποτελεσματικοί και κυρίως βιώσιμοι.

Οσον αφορά τα βασικά όργανα της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης και τον τρόπο ανάδειξής τους, αυτά θα είναι ο *Μητροπολιτικός Πρόεδρος, το Μητροπολιτικό Συμβούλιο* και η *Μητροπολιτική Επιτροπή* (Βλέπε το παρακάτω Σχεδιάγραμμα για τη δομή της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης). Ο Πρόεδρος και το Συμβούλιο να εκλέγονται άμεσα από το λαό και η Επιτροπή να διορίζεται από τον Πρόεδρο. Ο Πρόεδρος και το Συμβούλιο θα είναι τα αποφασιστικά όργανα, το Συμβούλιο ταυτόχρονα θα είναι και ελεγκτικό όργανο και η Επιτροπή το βοηθητικό και συμβουλευτικό όργανο της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης. Ετσι, όλη η εξουσία και οι αρμοδιότητες θα συγκεντρώνονται στον Μητροπολιτικό Πρόεδρο και το Συμβούλιο, πολύ σημαντικό γεγονός για μια ενιαία διαχείριση της μητροπολιτικής περιοχής.

Οι *αρμοδιότητες* που θα ασκεί η Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση πρέπει να είναι τέτοιες που να ανταποκρίνονται στην πεμπτουσία αυτού που ονομάζουμε *μητροπολιτικές αρμοδιότητες* και αυτές μπορεί να είναι: αρμοδιότητες συντονισμού και προγραμματισμού στο πλαίσιο των

Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση



Πηγή: Αντ. Μακρυδημήτρης, «Αγνοούμενη Πόλη - Το πρόβλημα της διοίκησης των Μητροπολιτικών Περιοχών στην Ελλάδα», στο Διοίκηση και Πολιτεία (Επιμ.: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρης): Σύγκριση Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σελ. 107.

περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων, αρμοδιότητες σχετικά με ζητήματα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού. Οι μητροπολιτικές αρμοδιότητες είναι αυτές οι λειτουργίες που αναφέρονται σε προβλήματα τα οποία υπερβαίνουν τα όρια ενός συγκεκριμένου πρωτοβάθμιου ΟΤΑ. Με λίγα λόγια, η Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να συγκεντρώσει τη ρυθμιστική ευθύνη, την κατευθυντήρια αρμοδιότητα που συνιστούν τον προγραμματισμό, τον στρατηγικό σχεδιασμό και τον έλεγχο κι όχι αναγκαστικά τις εκτελεστικές αρμοδιότητες. Η Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να είναι αυτή που θα παρέχει το ευρύτερο θεσμικό οργανωτικό πλαίσιο, την "ομπρέλλα" για την βιωσιμότητα και αποτελεσματικότητα και των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Ετσι, θα μπορεί να ρυθμίζει και να επιλύει τυχόν συγκρουόμενα συμφέροντα μεταξύ ομάδων και οργανισμών ασκώντας έτσι και λειτουργίες ρύθμισης που άπτονται ενός κεντρικού μηχανισμού αλλά σε λιγότερο βαθμό και έκταση απ' ότι η ίδια η κεντρική εξουσία. Παράδειγμα τέτοιων συγκρούσεων που σήμερα δεν επιλύθηκε ακόμη είναι το ζήτημα της χωροθέτησης του Χώρου Υγειονομικής Ταφής Απορριμάτων της Πρωτεύουσας, όπου ο κάθε Δήμος ή κοινότητα αντιδρά να τοποθετηθεί στη δική του περιοχή (το γνωστό "όχι στη δική μου αυλή") προσπαθώντας να την οχυρώσει απέναντι στις πιο ενοχλητικές παρεμβάσεις. Το παράδειγμα αυτό εμφανίζεται ως μια δυσλειτουργία της έλλειψης ενός μητροπολιτικού φορέα διαχείρισης.

Προκειμένου όμως για την άσκηση των αρμοδιοτήτων θα πρέπει να υπάρχουν και οι απαιτούμενοι πόροι. Η Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να απολαμβάνει οικονομική αυτοτέλεια αν θέλει να λειτουργήσει ουσιαστικά και να καταστεί Τοπική Εξουσία στη συνείδηση του λαού και της κοινωνίας. Θα πρέπει επίσης να έχει τεχνογνωστική υποδομή κι εδώ είναι πολύ σημαντική η συνεισφορά και ο ρόλος του Οργανισμού Αθήνας, ο οποίος έχει αποκτήσει σημαντική εμπειρία από την υπερδεκαετή περίοδο λειτουργίας του, παρέχει το κατάλληλο εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό και επομένως ο ρόλος του θα πρέπει να είναι αυτός του "μελετητή" και του "τεχνικού συμβούλου" κι όχι του αποκλειστικού φορέα διαχείρισης της μητροπολιτικής περιοχής όπως διεκδικεί. Η διαχείριση και ο στρατηγικός σχεδιασμός μιας Πόλης ανήκει στα φυσικά όργανα και φορείς του σχεδιασμού και προγραμματισμού που δεν είναι άλλα από την Τοπική Αυτοδιοίκηση και για την Μητροπολιτική Περιοχή της Αττικής η Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση.

Εκτιμάται ότι με την παραπάνω πρόταση για την υιοθέτηση της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης θα υπάρξει η εναρμόνιση μεταξύ των διοικητικών και χωροταξικών δομών και επιπλέον θα καταστεί πραγματικότητα η ορθολογική δ ι α χ ε ί ρ ι σ η της Πόλης, της μητροπολιτικής περιοχής στην κατεύθυνση της αειφόρου ανάπτυξης και της πραγματικής αποκέντρωσης στα πλαίσια της Ενωμένης Ευρώπης. Βεβαίως, η αναδιάρθρωση του διοικητικού συστήματος δεν αποτελεί πανάκεια, ωστόσο όμως θα γίνει ένα πρώτο ουσιαστικό και γενναίο βήμα προς την εξεύρεση αναπτυξιακών-χωροταξικών-πολεοδομικών πολιτικών ρυθμίσεων, για τις οποίες θα πρέπει επίσης να γίνουν κάποιες μετατοπίσεις και νέοι τρόποι ρύθμισης του χώρου. Τα προβλήματα και οι δυσκολίες κατά την αρχική εφαρμογή του νέου διοικητικού συστήματος της μητροπολιτικής περιοχής θα είναι πολλά, αλλά θα πρέπει να ξεπεραστούν μπροστά στην αναγκαιότητα

για μια αυτοτροφοδοτούμενη αναπτυξιακή διαδικασία και για μια ισότιμη θέση στο διεθνές δίκτυο των Ευρωπαϊκών Μητροπόλεων.

Η πρόταση της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης όπως αναπτύχθηκε παραπάνω μπορεί να είναι ατελής και να μην λαμβάνει υπόψη της κάποια στοιχεία και κυρίως κάποιους σημαντικούς παράγοντες δυσκολίας πρακτικής εφαρμογής και αποδοχής από κοινωνικές ομάδες και το κράτος, το οποίο δεδομένου της υπερσυγκεντρωτικότητας του διστάζει να παραχωρήσει μέρος της εξουσίας του στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, ο σχετικός προβληματισμός υπάρχει στο επιστημονικό πεδίο και έχει αναπτυχθεί σε σημαντικό βαθμό. Οι πρώτες βάσεις και τα θεμέλια, ο θεωρητικός δηλαδή προβληματισμός, τέθηκαν και σε αυτό το πλαίσιο ελπίζουμε η παραπάνω πρόταση να συμβάλλει θετικά στον εμπλουτισμό των απόψεων και των ιδεών για την θεσμοθέτηση της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αγγελίδης Μηνάς, *Χωροταξικός Σχεδιασμός, Μαθήματα Θεωρίας-Η ελληνική εμπειρία*, Τομέας Πολεοδομίας και Χωροταξίας Ε.Μ.Π., εκδ. Συμμετρία, Αθήνα 1991.

Αγγελίδης Μηνάς, «Το κέντρο της Αθήνας και οι μετασχηματισμοί του» *στο* Εκθεση ΥΠΠΟ-ΣΑΔΑΣ: *Η Αθήνα στον 20ο αι. - Η Αθήνα όπως (δεν) φαίνεται 1940-1985,* ΥΠ.ΠΟ - Σύλλογος Αρχιτεκτόνων Δ.Α.Σ., Αθήνα, Πολιτιστική Πρωτεύουσα Ευρώπης, 1985.

Αθανασόπουλος Κ. Γ., *Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης: Περίοδος 1952-1992*, τόμ. Α' , έκδ. Β', Αθήνα 1992.

Αθανασόπουλος Κ. Γ., *Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης: Περίοδος 1990-1995*, τόμ. Β', έκδ. Γ', Αθήνα 1995.

Αθανασόπουλος Κ. Γ., *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τόμος Α', Β' έκδοση, Αθήνα 1992.

Αθανασόπουλος Κ. Γ., *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση(Βέλγιο, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία*), τόμ. Α', έκδ. Γ', Αθήνα 1996.

Ανδρικοπούλου Ε., *Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ενωση*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1995.

Ανδρονόπουλος Βασ. Κ. - Μαθιουδάκις Μίνωας Α., «Περιφερειακή Διοίκηση/Τοπική Αυτοδιοίκηση» *στο* Διοικητική Μεταρρύθμιση, έτος 8ο, τεύχ.31-32 (σελ.35-61), Ιούλ.-Δεκ., Αθήνα 1987.

Αλεξανδράκης Εμ., «Κοινωνιογραφική ανάλυση και οι νέοι ρόλοι των πόλεων» *στο* Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο* της *Ενωμένης Ευρώπης*, Πάντειο Πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, τόμος ΙΙ: Χωροταξικός και Περιφερειακός Προγραμματισμός, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Αθήνα 1996.

Αραβαντινός Α., *Πολεοδομικός Σχεδιασμός*, Ε.Μ.Π., Αθήνα 1984.

Αραβαντινός Α., <<Εμπορικό Τρίγωνο Αθήνας>> *στο* Πυρφόρος, ΕΜΠ, Νοέμβριος-Δεκέμβριος 1994.

Αργύρης Θ., *Οικονομική του Χώρου*, τόμος ΙΙ, εκδ. Αφών Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 1987.

Αρβανιτάκη Αν., «Περιφερειακή Πολιτική και Χωροταξία στην Ευρώπη και οι ανεπάρκειες του ελληνικού "συστήματος" σχεδιασμού του χώρου» *στο* Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης*, Πάντειο Πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, τόμος ΙΙΙ: Πολιτικές του Περιβάλλοντος και Ανάπτυξη, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Αθήνα 1996.

Βασενχόβεν Λ., «Χωροταξία και η Υπαιθρος Χώρα» *στο* Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης,* Πάντειο Πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, τόμος ΙΙ: Χωροταξικός και Περιφερειακός Προγραμματισμός, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Αθήνα 1996.

Βελώνιας Ευ., «Περιγραφή Υφιστάμενης Κατάστασης (Τοπική Αυτοδιοίκηση / Περιφερειακή Διοίκηση)» *στο* Διοικητική Μεταρρύθμιση, έτος 8ο, τεύχ. 31-32 (σελ. 62-106), Ιούλ.-Δεκ. Αθήνα 1987.

Βούλγαρης Αλ., «Χωροταξικός Σχεδιασμός: προσπάθειες, προβλήματα, προοπτικές» *στο* ΤΟΠΟΣ - Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών, *Αφιέρωμα Χωροταξία - Περιβάλλον,* Αύγουστος 8/94, Αθήνα 1994.

Burgel G., *Αθήνα: η ανάπτυξη μιας μεσογειακής πρωτεύουσας,* 1976.

Γεράρδη Κ., «Σχεδιασμός της Μητροπολιτικής Περιοχής Αθήνας» *στο* Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης,* Πάντειο Πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Τόμος ΙΙ: Χωροταξικός και Περιφερειακός Προγραμματισμός, Αθήνα 1996.

Γεράρδη Κ., <<Στόχοι και στρατηγική ανάπτυξης για την ευρύτερη περιοχή της Πρωτεύουσας στο πλαίσιο των διαγραφόμενων συνθηκών και προοπτικών για το 2000>> *στο* Πρακτικά Διήμερου του Δήμου Αθηναίων: *Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας - Δέκα χρόνια μετά,* εκδ. Δήμος Αθηναίων, Σεπτέμβριος 1996.

Γετίμης Π., *Οικιστική Πολιτική στην Ελλάδα - Τα όρια της μεταρρύθμισης,* εκδ.Οδυσσέας, Αθήνα 1989.

Γετίμης Π., «Στρατηγικός Σχεδιασμός Μητροπολιτικών περιοχών και κοινωνικά κινήματα στις πόλεις» *στο* Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Προοπτικές και Διαχείριση Μητροπολιτικών Περιοχών,* , εκδ. ΤΕΕ, Αθήνα 1994.

Γεώργιος Γεωργίου, «Ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και η συμβολή της στην προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης» *στο* Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση, τεύχ. 4-5, Αθήνα 1995.

Γεωργούλης Δ., *Ζητήματα θεωρίας στον αστικό σχεδιασμό,* εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1993,

Γιαννακούρου Τζ., «Η διοικητική αναδιάρθρωση σε τοπικό επίπεδο: η πολιτική της ανακυττάρωσης των ΟΤΑ» *στο* ΤΟΠΟΣ - Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών, *Αφιέρωμα Χωροταξία - Περιβάλλον,* Αύγουστος 8/94, Αθήνα 1994.

Γιαννακούρου Τζ., «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Ανταγωνιστικότητα και Χωρική Δικαιοσύνη: θεσμικά διλήμματα και προκλήσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής χωροταξίας» *στο* Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης,* Πάντειο Πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, τόμος ΙΙ: Χωροταξικός και Περιφερειακός Προγραμματισμός, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Αθήνα 1996.

Γιαννής Γ. - Γκόλιας Ιωάν., «Η ανάγκη συναρμογής των μεγάλων έργων με το υπάρχον σύστημα μεταφορών» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Η Συνέχεια - Ο Καταστατικός Χάρτης*, εκδ. ΤΕΕ, Αθήνα, 18-21 Νοεμβρίου 1996.

Γιαουτζή Μ. - Καυκαλάς Γ. (επιμέλεια), *Η πόλη στο κεφαλαιοκρατικό σύστημα*, εκδ. Οδυσσέας, Αθήνα 1977.

Γκογιάννος Π. Δ., «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, οι συνέπειές της στην Περιφερειακή Ανάπτυξη της χώρας μας και οι προοπτικές της» *στο* Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης*, Πάντειο πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, τόμος I:Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Ανάπτυξη, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Αθήνα 1996.

Chapman K - Walker D., *Η χωροθέτηση της βιομηχανίας - Θεωρία και Πολιτική*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1992.

Δεμαθάς Ζ., «Σχήματα Παραγωγής Κατοικίας» *στο* Συνέδριο: *Η Κοινωνική Ερευνα στην Ελλάδα σήμερα*, Σύλλογος Εργαζομένων του ΕΚΚΕ, Αθήνα 11-13 Ιαν. 1989.

Δεμαθάς Ζ., «Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, προβλήματα και προοπτικές» στο Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης*, Πάντειο Πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, τόμος II: Χωροταξικός και Περιφερειακός Προγραμματισμός, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Αθήνα 1996.

Διανά Αννα, «Αττική SOS» *στο* Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τεύχ. 65, Μάϊος 1994.

ΕΕΤΑΑ, Φάκελος: *Αρμοδιότητες Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Νόμοι 2218 και 2240 του 1994*, Αθήνα 1996.

ΕΚΚΕ - ΤΕΕ , *Κριτική της σημερινής δομής και λειτουργίας της Αθήνας και της ευρύτερης περιοχής της*, Αθήνα, Οκτώμβριος 1978.

Εμπέογλου Ν., «Επιχειρησιακός Σχεδιασμός Μητροπολιτικών Εξυπηρετήσεων» *στο* Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Προοπτικές και Διαχείριση Μητροπολιτικών Περιοχών*, , εκδ. ΤΕΕ, Αθήνα 1994.

Εργατικό Κέντρο Αθήνας, *Για μια Βιώσιμη Ανάπτυξη στο Λεκανοπέδιο της Αττικής*, Αθήνα, απρίλης 1996.

Ευμολπίδης Βασ. - Κουτρουμπά Φ., «Η πολιτική και οι θεσμικές αλλαγές: Συνδετικός κρίκος μεταξύ των μεγάλων έργων και των μεγάλων προβλημάτων της Μητροπολιτικής Περιοχής» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Η Συνέχεια - Ο Καταστατικός Χάρτης*, εκδ. ΤΕΕ, 18-21 Νοεμβρίου 1996.

Επιθεώρηση Αποκέντρωσης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης (Κείμενα),τεύχ. 2, Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών Έρευνας και Ανάπτυξης, Αθήνα 1995.

Επιθεώρηση Αποκέντρωσης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης (Κείμενα),τεύχ. 3, Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών Έρευνας και Ανάπτυξης, Αθήνα 1996.

ΙΠΑ - ΟΡΣΑ , *Β΄ Φάση Μελέτης Σπάτων - Οργανισμός Αερολιμένος*, , Αθήνα 1996.

Καρανίκας Γ., <<Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών. Ειδικά θέματα διαχείρισης στο τοπικό επίπεδο>> *στο* Διοίκηση και Πολιτεία (Μελέτες 11): *Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών* (Διεύθυνση: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρης), εκδ. Σάκκουλας,Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.

Κατοχιανού Δ. - Μακρογιαννάκη-Θεοδωρή Ε., Επιστημονικές Μελέτες 29: *Το Ελληνικό Σύστημα Αστικών Κέντρων*, Κέντρο Προγραμματισμού Οικονομικών Ερευνών, Αθήνα 1989.

Κατσούλης Δημ. Ι., «Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση υπό το πρίσμα του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χαρτη Τοπικής Αυτονομίας» *στο* Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση, τεύχ. 5-6, Αθήνα 1993.

Κατσούλης Δημ. Ι., <<Το σύστημα διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών στην Ιταλία>> *στο* Διοίκηση και Πολιτεία (Μελέτες 11): *Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών* (Διεύθυνση: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρης), εκδ. Σάκκουλας,Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.

Καυκαλάς Γ., «Βασικές έννοιες και επίπεδα του χωρικού προγραμματισμού» στο *Πολεοδομικός Προγραμματισμός: θεωρία, θεσμοί, μεθοδολογία*, εκδ. Παρατηρητής, Αθήνα 1984.

Καυκαλάς Γρ. - Κομνηνός Ν., «Στρατηγικές Τοπικής Ανάπτυξης και ο νέος ρόλος των κρατικών πολιτικών» στο *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική: η σύγχρονη προβληματική* (επιμ: Γετίμης Π. - Γράβαρης), εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1993.

Κομνηνός Ν., *Θεωρία της Αστικότητας i: Κρίση μητροπολιτική, αναδιάρθρωση, νέα πολεοδομία*, εκδ. Σύγχρονα θέματα, 1986.

Κομνηνός Ν., *Θεωρία της Αστικότητας ii - αστικός προγραμματισμός και κοινωνική ρύθμιση*, εκδ. Σύγχρονα Θέματα, 1986.

Κομνηνός Ν., *Θεωρία της Αστικότητας iii: αστικός σχεδιασμός και κατασκευή της πόλης*, εκδ. Σύγχρονα Θέματα, 1986.

Κομνηνός Νικ., «Ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά και Χωροταξική Αναδιάρθρωση της Ελληνικής Ανάπτυξης» *στο* ΤΟΠΟΣ - Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών, *Αφιέρωμα Χωροταξία-Περιβάλλον*, Αύγουστος 8/94, Αθήνα 1994.

Κόνσολας Νικ. Ι., *Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*, εκδ.Παπαζήση, Αθήνα 1985.

Κουτρουμπά Φ., «Δίκτυα Μεταφορών - Συγκοινωνιακός σχεδιασμός, αρχικές παρεμβάσεις» *στο* Πρακτικά Διημερίδας Δήμου Αθηναίων: *Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας - Δέκα χρόνια μετά*, εκδ. Δήμος αθηναίων, Σεπτέμβριος 1996.

Κώττης Γ., *Μικροοικονομική ανάλυση του τόπου εγκατάστασης*, β' έκδοση, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1976.

Λαγόπουλος Α.Φ., «Το Διοικητικό και Νομικό Πλαίσιο του Συστήματος Φυσικού Προγραμματισμού στην Ελλάδα» *στο* Πόλη και Περιφέρεια, Μάϊος-Αύγουστος τεύχ.1, Αθήνα 1981.

Λεμπέσης Χ., «Μητροπολιτική Αθήνα - Χωροταξία Ελλάδας-Βαλκανίων» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων: *Ενα όραμα για την Αθήνα - Η συνέχεια - Ο καταστατικός χάρτης*, εκδ. ΤΕΕ, Αθήνα, 18-21 Νοεμβρίου 1996.

Λεοντίδου Λίλα, «Πολεοδομική οργάνωση και κοινωνικοί μετασχηματισμοί στην Αθήνα 1914-1984», *στο Η Αθήνα στον 20ο αιώνα - Η Αθήνα όπως (δεν) φαίνεται 1940-1985,* ΥΠ.ΠΟ - Σύλλογος Αρχιτεκτόνων Δ.Α.Σ., Αθήνα - Πολιτιστική Πρωτεύουσα της Ευρώπης, 1985.

Λιβεράκος Π., «Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ένα χρόνο μετά» *στο* Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση, τεύχ. 1, Αθήνα 1996.

Λίτσος Η., «Η εσωτερική οργάνωση και λειτουργία του θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης: σε ποιά κατεύθυνση» *στο* Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση, τεύχ. 4-5 Αθήνα 1994.

Λουκάκης Π., *Σημειώσεις Πολεοδομίας - Πολεοδομικός Σχεδιασμός*, τεύχ.1, Ξάνθη 1985.

Λουκάκης Π., «Πολεοδομικά προβλήματα της πρωτεύουσας και θεσμικές παρεμβάσεις μετά το 1948» *στο Η Αθήνα στον 20ο αιώνα - Η Αθήνα όπως (δεν) φαίνεται 1940-1985,* ΥΠ.ΠΟ - Σύλλογος Αρχιτεκτόνων Δ.Α.Σ., Αθήνα - Πολιτιστική Πρωτεύουσα της Ευρώπης, 1985.

Λουκάκης Π., *Σημειώσεις Χωροταξίας*, ΙΠΑ, Αθήνα 1994.

Λουκάκης Π., «Ζητήματα σχετικά με τα Χωρικά Επίπεδα Εφαρμογής του Χωροταξικού Προγραμματισμού και Σχεδιασμού στην Ελλάδα» *στο* ΤΟΠΟΣ - Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών, *Αφιέρωμα Χωροταξία-Περιβάλλον*, Αύγουστος 8/94, Αθήνα 1994.

Λουκάκης Π. - Δεμαθάς Ζ., <<Σχεδιασμός και διοίκηση μητροπολιτικών κέντρων>> *στο* Διοίκηση και Πολιτεία (Μελέτες 11): *Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών* (Διεύθυνση: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρης), εκδ. Σάκκουλας,Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.

Μακρυδημήτρης Αντ., <<Ακυβέρνητη Πόλη - Το πρόβλημα της διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών στην Ελλάδα>> *στο* Διοίκηση και Πολιτεία (Μελέτες 11): *Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών* (Διεύθυνση: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρης), εκδ. Σάκκουλας,Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.

Μακρυδημήτρης Αντ., «Μητροπολιτική Διοίκηση της Αθήνας» στο Πρακτικά διημερίδας με θέμα: *Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας - Δέκα χρόνια μετά*, εκδ. Δήμος Αθηναίων, Σεπτέμβριος 1996.

Μακρυδημήτρης Αντ. - Παπαδημητρίου Γ. (Διεύθυνση), Διοίκηση και Πολιτεία (Μελέτες 11): *Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα -Κομοτηνή, 1994.

Μαλκίδης Φ., «Οι επιπτώσεις των μεγάλων έργων στην Αθήνα και στην Περιφέρεια»-*στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Η Συνέχεια - Ο Καταστατικός Χάρτης*, εκδ. ΤΕΕ, Αθήνα, 18-21 Νοεμβρίου 1996.

Μαλούτας Θ. - Οικονόμου Δ.(επιμ.), *Κοινωνική Δομή και Πολεοδομική Οργάνωση στην Αθήνα*, εκδ. Παρατηρητής, Θεσ/νίκη 1992.

Μαραβέγιας Ναπολέων, «Περιφερειακή Πολιτική» *στο Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Θεωρία και Πολιτική* (σελ. 181-210) εκδ. Θεμέλιο, 1991.

Μαρμαράς Μαν. Β., *Η Αστική Πολυκατοικία της Μεσοπολεμικής Αθήνας*, εκδ, Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ιδρυμα ΕΤΒΑ, Αθήνα 1991.

Μάρτος Δ., «Το όραμα της μετάβασης της Αθήνας από "Πρωτεύουσα" σε "Μητρόπολη" εμπεριέχει τη δυναμική της απορρόφησης του Εθνους από την Πρωτεύουσα» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ-Δήμος Αθηναίων: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Η Συνέχεια - Ο Καταστατικός Χάρτης*, εκδ. ΤΕΕ, Αθήνα, 18-21 Νοεμβρίου 1996.

Ματθαίου Π., «Ο ρόλος της τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά τη διαδικασία της ευρωπαϊκης Ολοκλήρωσης» *στο* Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης*, Πάντειο Πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, τόμος ΙΙ: Χωροταξικός και Περιφερειακός Προγραμματισμός, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Αθήνα 1996.

Μιχαήλ Γιάννης, <<Θεσμικό πλαίσιο σχεδιασμού μητροπολιτικών κέντρων στην ελλάδα. Εγαρμογές και διοίκηση - Γενικά ζητήματα>> *στο* Διοίκηση και Πολιτεία (Μελέτες 11): *Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών* (Διεύθυνση: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρης), εκδ. Σάκκουλας,Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.

Μπαλωμένου Χ., «Συγκέντρωση - Αποκέντρωση της Περιφερειακής Πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ενωση, τόσο μεταξύ των οργάνων της και των κρατών-μελών της όσο και μεταξύ των Εθνικών και Περιφερειακών αρχών των επιμέρους αυτών κρατών» *στο* Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης*, Πάντειο πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, τόμος Ι:Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Ανάπτυξη, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Αθήνα 1996.

Μπεριάτος Η., «Η Διοικητική Αναδιάρθρωση σε Τοπικό Επίπεδο: η πολιτική της ανακυττάρωσης των ΟΤΑ (1984-1994)» *στο* ΤΟΠΟΣ - Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών, *Αφιέρωμα Χωροταξία-Περιβάλλον*, Αύγουστος 8/94, Αθήνα 1994.

Μπεριάτος Η., <<Το πρόβλημα της εναρμόνισης των χωροταξικών και διοικητικών δομών στην Περιφέρεια Αττικής>> *στο* Διοίκηση και Πολιτεία (Μελέτες 11): *Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών* (Διεύθυνση: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρης), εκδ. Σάκκουλας,Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.

Μπεριάτος Η., «Διοίκηση και Διαχείριση Μητροπολιτικών περιοχών: η περίπτωση της Αθήνας» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων: *Ενα όραμα για την Αθήνα - Η συνέχεια - Ο Καταστατικός Χάρτης*, εκδ. ΤΕΕ, 18-21 Νοεμβρίου 1996.

Μπεριάτος Η., « Ο Χωροταξικός Σχεδιασμός και η διαχείρισή του: το πρόβλημα των διοικητικών οργανωτικών δομών» *στο* Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης*, Πάντειο Πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, τόμος ΙΙ: Χωροταξικός και Περιφερειακός Προγραμματισμός, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Αθήνα 1996.

Νένου Ε. - Σαμαρίνα Αν., «Ν. 360/76: τα αποτελέσματα της εφαρμογής του και οι προοπτικές» *στο* Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης*, Πάντειο Πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, τόμος ΙΙ: Χωροταξικός και περιφερειακαός Προγραμματισμός, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Αθήνα 1996.

Νικολακόπουλος Η., «Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση - εκλογικές ρυθμίσεις» *στο* Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση, τεύχ. 5-6 Αθήνα 1993.

Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος της Αθήνας (Ο.Ρ.Σ.Π.Π.Α.), *Σχεδιασμός Μητροπολιτικής Περιφέρειας για μια Βιώσιμη Ανάπτυξη*, Μάϊος 1996.

Ο.Ρ.Σ.Π.Π.Α., Τεύχος Περιλήψεων Διεθνούς Συνεδρίου 22-24 Μαϊου 1996: *Αθήνα - Αττική, Στρατηγικός Σχεδιασμός για μια Βιώσιμη Ανάπτυξη*, Αθήνα 1996.

Παπαδάκη Ολ., «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: περιεχόμενο, συνέπειες, διασπορά» *στο* Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης*, Πάντειο Πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, τόμος Ι:Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Ανάπτυξη, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Αθήνα 1996.

Παπαδημητρίου Γ. «Διαχείριση Μητροπολιτικών περιοχών και πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση» *στο* Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Προοπτικές και Διαχείριση Μητροπολιτικών Περιοχών*, εκδ. ΤΕΕ, Αθήνα 1994.

Παπανικολάου Μάνος Ν., «Μεγάλα έργα: μεγάλη λύση ή μεγάλα προβλήματα;» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Η Συνέχεια - Ο Καταστατικός Χάρτης*, , εκδ. ΤΕΕ, 18-21 Νοεμβρίου 1996.

Παπάς Ε., «Αποκέντρωση και Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση» *στο* Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης*, Πάντειο Πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, τόμος ΙΙ: Χωροταξικός και περιφερειακός Προγραμματισμός, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Αθήνα 1996.

Παπαφιλίπου Φίλιππος, «Στοιχεία προβληματισμού για ένα στρατηγικό σχεδιασμό» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Η Συνέχεια - Ο Καταστατικός Χάρτης*, εκδ. ΤΕΕ, 18-21 Νοεμβρίου 1996.

Παρπαΐρης Α., «Η Μητροπολιτική Αθήνα και η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Εμπειρίες-Προβλήματα-Προοπτικές» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Η Συνέχεια - Ο Καταστατικός Χάρτης*, εκδ. ΤΕΕ, 18-21 Νοεμβρίου 1996.

Πλασκοβίτης Η., «Η Μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ενωσης» *στο* Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη - θεωρία, ανάλυση και πολιτική (επιμ. Γετίμης, Καυκαλάς, Μαραβέγιας), εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1994.

Πρακτικά Ε' Πανελληνίου Συνεδρίου Αρχιτεκτόνων, ΤΕΕ, Αθήνα 1974.

Πρεβελάκης Γ., «Το αθηναϊκό πρόβλημα: η κρίση και οι διέξοδοι» στο Σύγχρονα Θέματα, τ. 3, 1978.

Ρέππας Παν. Α., *Οικονομική Ανάπτυξη - Θεωρίες και Στρατηγική*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1991.

Richardson Harry W., *Περιφερειακή Οικονομική*, τόμος 7α & 7β, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1972.

Ροδολάκης Νικ., *Από την Πολεοδομία-Χωροταξία στην Περιφερειακή Ανάπτυξη*, ΑΠΘ, Θεσσαλονίκη 1996.

Σαρηγιάννη Γεωργίου Μ., <<Η πολιτική διάσταση της διοικητικής συγκρότησης Δήμων και Κοινοτήτων. (Η ιδιομορφία της Αττικής στη σχέση Πρωτεύουσας - Ενδοχώρας)>> *στο* Πρακτικά Α΄ Συμποσίου Ιστορίας - Λαογραφίας Βορείου Αττικής, Ιστορική - Λαογραφική Εταιρεία Αχαρνών, Αχαρνές 1989.

Σιδηρόπουλος Η., Σημειώσεις: *Οικονομική των Αστικών Κέντρων*, ΙΠΑ, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1993.

Σικιανάκη, «Πολεοδομικές εφαρμογές. Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια. Πολεοδομικές μελέτες επέκτασης και εφαρμογές ζωνών οικιστικού ελέγχου» *στο* Πρακτικά Διημερίδας με θέμα: *Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας. Δέκα χρόνια μετά*, 19-20 Μαΐου 1994, έκδοση Δήμος Αθηναίων, Σεπτέμβριος 1996.

Σωτηριάδου Βικτωρία, «Μπορεί η Αθήνα να παίξει το ρόλο του Εθνικού Πρωταθλητή στον Ευρωπαϊκό και Ευρωμεσογειακό χώρο;» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Η Συνέχεια - Ο Καταστατικός Χάρτης*, εκδ. ΤΕΕ, 18-21 Νοεμβρίου 1996.

Ρωμανός Αρ., «Αθήνα: προς νέα αδιέξοδα» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Η Συνέχεια - Ο Καταστατικός Χάρτης*, εκδ. ΤΕΕ, 18-21 Νοεμβρίου 1996.

Σκαγιάννης Π. Δ., «Η συμβολή της Δημόσιας Διοίκησης στην ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού στην Περιφέρεια» *στο* ΤΟΠΟΣ - Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών, *Αφιέρωμα Χωροταξία - Περιβάλλον*,Αύγουστος 8/94, Αθήνα 1994.

Συλλογική Εργασία Μεταπτυχιακών Φοιτητών, *Ο ρόλος του δεύτερου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Περιφερειακή Ανάπτυξη και Χωροταξική Οργάνωση-Η ελληνική στα πλαίσια της ευρωπαϊκής εμπειρίας*. Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών του Τμήματος Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, ΙΠΑ, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1994.

Συλλογική εργασία μεταπτυχιακών φοιτητών, *Χωροθέτηση της βιομηχανίας - Η περίπτωση της Ελλάδας*, Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών του Τμήματος Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, ΙΠΑ, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1994.

ΤΕΔΚΝΑ, *Η Ευρώπη και οι Χάρτες της Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα 1996.

ΤΕΕ, *Χωροταξικός προγραμματισμός και σχεδιασμός: ο ρόλος της Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Ημερίδα 4/4/1984, Μόνιμη Επιτροπή Θεμάτων Χωροταξικού Σχεδιασμού, Τεχνικά Χρονικά, τεύχ. 4-6, Αθήνα 1985.

ΤΕΕ, *Θεσμικό και Διοικητικό Πλαίσιο Χωροταξίας*, Μόνιμη Επιτροπή Χωροταξικού Σχεδιασμού, Αθήνα 1976.

ΤΕΕ, *Το Πρόβλημα Αθήνα*, Τεχνικά Χρονικά, έτος 49ο, Νοέμ. - Δεκ., 11-12/80, Αθήνα 1980.

ΤΕΕ, Τεχνικά Χρονικά, τεύχ. 1909, 10 Ιουνίου 1996.

ΤΕΕ, *Το Πρόβλημα Αθήνα - 1. Ιστορικό των Ρυθμιστικών Επεμβάσεων στην Αθήνα*, Ιούνιος 1979.

ΤΕΕ, *Το Πρόβλημα Αθήνα - 3. Τα Προβλήματα της Αθήνας και τα αίτιά τους*, Ιούνιος 1979.

ΤΕΕ, *Κοινωνικός Εξοπλισμός και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Ομάδα Εργασίας από την Μόνιμη Επιτροπή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης του ΤΕΕ, Αθήνα 1986.

Τότσικας Π., «Αθήνα και Ανατολική Αττική: Πραγματικότητα και Προοπτικές» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων με θέμα: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Η Συνέχεια - Ο Κατασταστικός Χάρτης*, έκδοση ΤΕΕ, 18-21 Νοεμβρίου 1996.

Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση, τεύχ. 4-5, Σεπτ.-Οκτ. 1995.

Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση (επικαιρότητα περιοδικού), τεύχ. 6, 1995.

Τσέκος Θεόδ., <<Η δυναμική των σχέσεων κέντρου-περιφέρειας και το σύστημα διοίκησης των μητροπολιτικών επριοχών στη Γαλλία>> *στο* Διοίκηση και Πολιτεία (Μελέτες 11): *Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών* (Διεύθυνση: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρης), εκδ. Σάκκουλας,Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.

Τσίρος δημ., «Ο σχεδιασμός για την Μητροπολιτική περιοχή και η περιοχή του: η ζωτική συνεισφορά της Περιβαλλοντικής Εκπαίδευσης» *στο* Συνέδριο ΤΕΕ - Δήμος Αθηναίων με θέμα: *Ενα Οραμα για την Αθήνα - Η Συνέχεια - Ο Κατασταστικός Χάρτης*, έκδοση ΤΕΕ, 18-21 Νοεμβρίου 1996.

Τσουδερός Ι., «Το γενετικό υλικό της εξέλιξης των Ευρωπαϊκών Πόλεων» *στο* Επιστημονικό Συνέδριο: *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης*, Πάντειο Πανεπιστήμιο 15-16 Δεκεμβρίου 1995, τόμος ΙΙ: Χωροταξικός και Περιφερειακός Προγραμματισμός, εκδ. ΣΕΠ - ΤΟΠΟΣ, Αθήνα 1996.

Υπουργείο Εσωτερικών, *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση - Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού(Νόμοι 2218 και 2240 του 1994)*, Διεύθυνση Οργάνωσης και Λειτουργίας ΟΤΑ, Εθνικό Τυπογραφείο Αθήνα 1995.

ΥΧΟΠ, Ρυθμιστικό '83: *Αθήνα και πάλι Αθήνα, Προτάσεις για την Ανασυγκρότηση της Πρωτεύουσας*, Αθήνα, 1983.

Φιλιππίδης Δημ., *Για την ελληνική πόλη - μεταπολεμική πορεία και μελλοντικές προοπτικές*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1990.

Φλογαϊτης Ι. Σπ., *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα,* εκδ.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή,1987.

Χαστάογλου Βίλμα, *Κοινωνιολογία του Χώρου - Μία κριτική προσέγγιση των αστικών θεωριών*, ΤΕΕ - Τμήμα Μαγνησίας - Ερευνητικό Κέντρο Βόλου, Βόλος 1979.

Χαστάογλου Βίλμα, *Κοινωνικές θεωρίες για τον αστικό χώρο - Κριτική ανάλυση*, εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1982.

Χριστοφιλόπουλος Γ.Δημ., *Χωροταξία-Πολεοδομία-Θεσμοί,* τεύχ. Β΄, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1984.

Χριστοφιλόπουλος Γ. Δημ., *Το Νέο Θεσμικό Πλαίσιο Πολεοδομικού Σχεδιασμού*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1988.

Χριστοφιλοπούλου Εύη, <<Το σύστημα διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών της Μεγάλης Βρεττανίας>> *στο* Διοίκηση και Πολιτεία (Μελέτες 11): *Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών* (Διεύθυνση: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρης), εκδ. Σάκκουλας,Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.

ΠΗΓΕΣ

Εισήγηση προφορική του Καθηγητή Κου Τάτσου στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών του Τμήματος Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, ΙΠΑ, Αθήνα 1995.

Ελλάδα - Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999, Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινότητας.

Πρόγραμμα Σύγκλισης Ελλάδας 1994-1999, ΥΠΕΘΟ.

Πρότυπος Οργανισμός Εσωτερικής Οργάνωσης Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, Υπουργείο Εσωτερικών

ΒΗΜΑ, 10/12/1995

ΑΠΟΓΕΥΜΑΤΙΝΗ, 11/11/1995

ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 18/11/1996

Νόμος 2307/1995, Εθνικό Τυπογραφείο

Νόμος 2218/1994, Εθνικό Τυπογραφείο

Νόμος 2240/1994, Εθνικό Τυπογραφείο

Νόμος 1622/1986, Εθνικό Τυπογραφείο

Νόμος 1650/1986, Εθνικό Τυπογραφείο

Νόμος 1558/1985, Εθνικό Τυπογραφείο

Νόμος 1416/1984, Εθνικό Τυπογραφείο

Νόμος 1337/1983, Εθνικό Τυπογραφείο

Νόμος 1032/1980, Εθνικό Τυπογραφείο

Νόμος 3741/1929, Παλαιά Βουλή των Ελλήνων